



Revista Mexicana de Opinión Pública

ISSN: 1870-7300

rmop@politicas.unam.mx

Universidad Nacional Autónoma de
México
México

Bizberge, Ana

La regulación sobre medios audiovisuales en el siglo XXI en Argentina y Brasil

Revista Mexicana de Opinión Pública, núm. 19, julio-diciembre, 2015, pp. 13-38

Universidad Nacional Autónoma de México

Distrito Federal, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=487456178003>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

La regulación sobre medios audiovisuales en el siglo XXI en Argentina y Brasil

Audiovisual Media Regulation in the 21st Century in Argentina and Brazil

Ana Bizberge¹

Recibido el 30 diciembre de 2014.

Aceptado el 17 de marzo de 2015.

Resumen

Este artículo propone un estudio comparativo del proceso de discusión que llevó a la sanción de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual en Argentina y la Ley de Servicios de Acceso Condicionado (SEAC) en Brasil. El marco teórico-metodológico parte de la ciencia política, del artículo "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación", de Oscar Osazlak y Guillermo O'Donnell. También se retoman los aportes críticos sobre políticas de comunicación desde la perspectiva de la economía política de la comunicación.

El punto central de conflicto en la normativa brasileña fue la promoción del contenido nacional e independiente y el establecimiento de cuotas de programación y empaquetamiento. En cambio, en Argentina, si bien se cuestionaron las cuotas de pantalla, lo que generó mayor

¹ Ana Bizberge es maestra (magíster) en industrias culturales por la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ), Buenos Aires, Argentina. Becaria doctoral UBACYT, participa en proyectos de investigación sobre políticas de comunicación en la Universidad de Buenos Aires (UBA) y en la UNQ. anabizberge@gmail.com

controversia fue el régimen de licencias y las pautas para la adecuación a los nuevos límites de concentración de mercado permitido.

La concepción de convergencia que subyace en el caso argentino se limita al plano tecnológico. En Brasil, el marco regulatorio para la tv por suscripción posibilita la convergencia de prestadores, servicios y tecnologías al unificar el marco regulatorio, eliminando las disposiciones existentes por tecnología.²

Palabras clave

Medios, audiovisual, regulación, Argentina, Brasil, políticas de comunicación.

Abstract

This paper proposes a comparative study of the process that led to the enactment of the Audiovisual Communication Services Law in Argentina and Conditional Access Services Law in Brazil. The theoretical and methodological framework arises from the political science, from the article "State and State Policy in Latin America: Towards a research strategy" of Oscar Oszlak and Guillermo O'Donnell. The paper also takes critical contributions about communication policies from the perspective of political economy of communication.

The focus of controversy in the Brazilian legislation was the promotion of national and independent content as well as the establishment of programming and packaging quotas. In contrast, in Argentina, although programming quotas were questioned, the main conflict was the licensing and how to adapt to the market concentration limits.

The perspective of convergence that emerges in the Argentine case stays in the technological level. In Brazil, the regulatory framework for subscription tv enables the convergence of providers, services and technologies unifying the regulatory framework, eliminating the existing provisions by technology.

Keyword

Media, audiovisual, regulation, Argentina, Brazil, communication policies.

Introducción

El presente artículo analiza la relación entre medios y política; más precisamente, la elaboración de políticas de comunicación en el sector audiovisual a partir de un estudio comparativo del proceso de discusión que llevó a la sanción de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual en Argentina y a la Ley de Servicios de Acceso Condicionado (SEAC) en Brasil. Queda fuera del alcance de esta investigación la indagación sobre el proceso de implementación de las normativas.

El marco teórico-metodológico para el análisis parte de la ciencia política, del artículo "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación" de Oscar

² La afirmación alude a que, históricamente, como se demuestra en el texto, las regulaciones se aplicaban con base en la tecnología de la que se trataba. Por ejemplo, la tv por cable tenía una normativa distinta de la de tv brindada por tecnología MMDS o la tecnología satelital. La nueva regulación SEAC en Brasil dispone una misma regulación para todos los servicios audiovisuales por suscripción, independientemente de la tecnología por la cual se transmita el contenido.

Oszlak y Guillermo O'Donnell.³ También se retoman los aportes críticos sobre políticas de comunicación desde la perspectiva de la economía política de la comunicación, cuya base analítica se encuentra en el papel de los medios en el proceso de acumulación del capital para dar cuenta de la influencia del poder económico sobre las industrias de la información y la comunicación.

En cuanto a las técnicas de recolección de información, se recurrió a entrevistas con informantes claves, noticias de medios especializados y de divulgación, revisión crítica de artículos académicos, normativas, documentos presentados en las audiencias públicas, visitas a los sitios web de las Cámaras de Diputados y de Senadores, y de organismos reguladores, entre otros.

Oszlak y O'Donnell se proponen indagar en la relación entre el Estado y la sociedad civil a través de las políticas estatales,⁴ con objeto de ver en acción —de modo desagregado— el comportamiento del Estado y de los demás actores (clases, fracciones de clase, organizaciones, grupos y, eventualmente, individuos). Su enfoque arroja una mirada detallada y dinámica de “cómo y por qué un complejo conjunto de actores actuó respecto de ciertas cuestiones”.⁵

Los autores definen la “cuestión” como aquellos asuntos, necesidades y demandas socialmente problematizados por grupos o individuos estratégicamente situados que creen que debe hacerse algo al respecto y son capaces de promover la incorporación de esos temas a la agenda de problemas socialmente vigentes. Oszlak y O'Donnell enfatizan sobre la importancia de encarar el estudio desde el momento previo al surgimiento de la cuestión para entender quién y cómo problematiza un asunto, cómo se difundió esa visión, quién logró convertirla en cuestión, sobre la base de qué recursos y cuál es la definición inicial que tomó dicha cuestión.

Los autores dirán que la política pública es la toma de posición que intenta dar resolución a la cuestión, se trata de “un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil [...] es un conjunto de iniciativas y respuestas, manifiestas o implícitas que, observadas en un momento histórico y en un contexto determinados, permiten inferir la posición predominante del Estado”.⁶

Es importante destacar que la política pública no puede entenderse sin atender a la política de otros actores que también toman posición frente a cuestiones. Como indican Oszlak y O'Donnell, la política estatal estará influida por el cálculo de la reacción probable de los actores a los que se percibe como poderosos. Es posible tomar esta perspectiva como base para el análisis de las políticas públicas en materia de comunicación.

El establecimiento de políticas públicas permite regular sobre la conformación de los sistemas mediáticos para garantizar funciones socioculturales como la diversidad y pluralidad de voces y funciones económicas (reducción de prácticas monopólicas y estímulo a la competencia), según explica Denis McQuail.⁷

3 Oscar Oszlak y Guillermo O'Donnell, “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”, Documento G.E. CLACSO, Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Buenos Aires, vol. 4, 1981.

4 A los fines de este trabajo, las políticas estatales y políticas públicas serán tomadas como sinónimos.

5 Oscar Oszlak y Guillermo O'Donnell, *op. cit.*, p. 6.

6 *Ibidem*, p. 14.

7 Denis McQuail, “Module 2, Unit 11: Media Regulation”, Department of Media and Communication, Attenborough Building, University of Leicester, Leicester, 2010.

Van Cuilemburg y McQuail⁸ señalan que, en la actualidad, el paradigma que rige las políticas de comunicación está dominado por la convergencia. El proceso de convergencia tecnológica alude a la reunión de los mundos audiovisual y de telecomunicaciones y la informática; se diluye la tradicional división entre servicios de telecomunicaciones y radiodifusión, así como entre productos y servicios, y la distinción entre servicios de sentido único e interactivo.⁹ Es posible distinguir distintos niveles de convergencia: de tecnologías, de servicios, de actores (a partir alianzas y fusiones empresariales), de políticas regulatorias y de formas de consumo. En este artículo, el interés radica en la dimensión de política regulatoria.

Los autores mencionados indican que el paradigma convergente de políticas de comunicación acentúa los aspectos tecnológicos y económicos. Los intereses comerciales e industriales predominan sobre el bienestar social.

A partir de los planteos de Freedman y Braman, Bernadette Califano¹⁰ sostiene que el proceso de elaboración de políticas de comunicación está estructurado por diversas dinámicas —gubernamentales, institucionales, económicas y tecnológicas— marcadas por la interacción entre múltiples actores que persiguen objetivos diferentes, e implementan estrategias y mecanismos formales e informales para moldear la conducta de los sistemas de medios. Señala que una docena de entidades gubernamentales, no gubernamentales y privadas poseen algún nivel de involucramiento, y persiguen un interés particular. Incluso en el seno mismo del Estado, diferentes agencias gubernamentales intervienen en su elaboración, y muchas veces estas dependencias tienen intereses contrapuestos y en conflicto.

Teniendo en cuenta las conceptualizaciones aludidas, en el presente trabajo se realizó un análisis concreto de políticas de comunicación en Argentina y Brasil, más específicamente, sobre el proceso de elaboración y sanción de las leyes audiovisuales en ambos contextos, atendiendo a las dinámicas de los distintos actores, sus estrategias y alianzas en un momento histórico determinado.

Entre los principales hallazgos de este trabajo, puede mencionarse que tanto para la normativa argentina como para la brasileña, si bien la demanda de una nueva regulación estuvo motivada por intereses económicos, la diferencia radica en que, en la primera, se tornó en una disputa político-institucional, mientras que en Brasil se mantuvo en el terreno sub-sectorial (industria de telecomunicaciones y, en particular, la tv de paga).

El punto central del conflicto en la normativa brasileña fue la promoción del contenido nacional e independiente, y el establecimiento de cuotas de programación y empaquetamiento. En cambio, en Argentina, si bien se cuestionaron las cuotas de pantalla, lo que generó mayor controversia fue el régimen de licencias y las pautas para la adecuación a los nuevos límites de concentración del mercado permitido. Los aspectos señalados fueron cuestionados principalmente por las cámaras que reúnen a los empresarios de la tv abierta y programadoras en ambos

8 Jan Van Cuilemburg y Denis McQuail, "Cambios en el paradigma de política de medios. Hacia un nuevo paradigma de políticas de comunicación", *European Journal of Communication*, vol. 18. núm. 2, Sage, Londres, 2003, pp. 181-207.

9 Enrique Bustamante, *Hacia un nuevo sistema mundial de comunicación. Las industrias culturales en la era digital*, Gedisa, Barcelona, 2003.

10 Bernadette Califano, *Políticas de comunicación en la Argentina. Estudio del proceso privatizador de los canales de televisión 11 y 13 de la Ciudad de Buenos Aires*, tesis de doctorado, Universidad de Buenos Aires-Facultad de Ciencias Sociales, Buenos Aires, 2015.

países. En el caso de la tv de paga, en Argentina y Brasil, el sector empresario de la tv por cable bregó por la no intervención del Estado.

El papel de las empresas de telecomunicaciones quedó marginado en el caso argentino; en cambio, en Brasil las empresas motivaron la discusión por la ley, interesadas principalmente en los eslabones de la cadena de valor de empaquetamiento y transporte.

La concepción de convergencia que subyace en el caso argentino se limita al plano tecnológico. Por su parte, en Brasil, el nuevo marco regulatorio para la tv por suscripción posibilita la convergencia de prestadores, servicios y tecnologías al unificar el marco regulatorio, eliminando las disposiciones existentes por tecnología.

El trabajo está dividido en tres partes. Se exponen los casos brasileño y argentino con objeto de identificar el mapa de actores intervinientes, sus demandas, motivaciones e intereses, los recursos utilizados y el posicionamiento del Estado. Luego se realiza un análisis comparativo de los procesos, con el fin de plantear rasgos comunes y diferenciales en la definición de políticas a partir de las siguientes variables: la definición del objeto de regulación; los principales ejes de conflicto; el posicionamiento de los actores involucrados; el régimen de licenciatarios —en tanto remite a los reglas de concentración de la propiedad de los medios— y la concepción de convergencia que subyace en cada normativa.

Caso brasileño

La Ley de Servicio de Comunicación Audiovisual por Acceso Condicionado (SEAC) n° 12.485 tuvo un largo recorrido parlamentario que comenzó en 2007. Luego de 4 años de discusión en la Cámara Federal y uno más en el Senado, la presidenta Dilma Rousseff sancionó el nuevo marco normativo el 12 de septiembre de 2011.

Existía un acuerdo generalizado entre empresas de telecomunicaciones, de tv y organizaciones de la sociedad civil sobre la necesidad de actualizar el marco regulatorio ante los avances tecnológicos que permiten la convergencia entre el sector de telecomunicaciones, audiovisual e internet, que posibilitan el transporte de voz, imagen y sonido por cualquier tipo de redes. Además hay que referirse a los lazos entre el poder político y los medios en Brasil, ya que según explica la investigadora de la Escuela de Comunicación de la Universidad Federal de Río de Janeiro (UFRJ) Suzy Dos Santos,¹¹ la primera propuesta de proyecto fue impulsada por el diputado opositor del Partido Demócrata por Santa Catarina, Paulo Bornhausen (DEM/SC), socio de la televisora afiliada de Grupo Globo en Santa Catarina. Luego, el diputado Jorge Bittar, del Partido de los Trabajadores en Río de Janeiro (PT/RJ) —exfuncionario de la operadora de telecomunicaciones Embratel—¹² propuso un texto sustitutivo negociado con los movimientos sociales.

Históricamente, en Brasil, los servicios de comunicación se manejaron con marcos legales diferentes: Radiodifusión (radio y tv abierta) a través del Código Brasileiro de Telecomunicaciones (Ley n° 4.117, de 1962); los servicios de telecomunicaciones fijas y móviles por la Ley General de Telecomunicaciones (LGT - Ley n° 9.472, de 1997); la tv por cable —con tecnología de cable coaxial o fibra óptica—, si bien estaba conceptualizada como servicio de telecomunicaciones, se regía por la Ley n° 8.977 de 1995. Por su parte, los servicios de tv de paga brindados por

11 Entrevista realizada para este trabajo.

12 Desde 2004, Embratel es una empresa de América Móvil, del magnate mexicano Carlos Slim.

la tecnología de distribución multipunto por microondas (*Microwave Multipoint Distribution Service*, MMDs por sus siglas en inglés) y por satélite directo al hogar (Direct to Home, DTH por sus siglas en inglés) operaban por ordenanzas del Ministerio de Comunicaciones de 1997, y los servicios de TV por asignatura (TVA) —emplean tecnología *Ultra high frequency*, UHF—, por un decreto ministerial de 1998.

Contrario a la evolución de nuevas tecnologías convergentes, aludida anteriormente, la separación entre las telecomunicaciones y la radiodifusión está consagrada por la Constitución Nacional, por la Enmienda Constitucional nº 8, de 1995, que preveía el fin del monopolio estatal en telecomunicaciones.¹³

Uno de los cambios que propició la Ley de Cable de 1995 fue la apertura al capital extranjero para invertir en el área de comunicación, con un límite de 49%. A su vez, la normativa establecía el inicio de la exclusividad de servicio para las empresas privadas en un momento en que el sector de telecomunicaciones era, en gran parte, controlado por empresas estatales. Los concesionarios de telefonía fija no podían prestar servicio de TV por cable. Sólo podrían hacerlo en caso de que no hubiera interesados privados en brindar el servicio. De acuerdo con Eduardo Tude, director del portal especializado en telecomunicaciones de Brasil, TELECO,¹⁴ "en 1999 se realizó una subasta y se instaló un operador de TV por cable en cada región. No había posibilidad de expansión, la única forma de poder prestar servicio en una ciudad era comprando al operador existente. La única competencia a la TV por cable en una misma ciudad era a través de la TV satelital". Desde la perspectiva del consultor, los dos cambios más importantes que trajo la sanción de la Ley de TV Paga¹⁵¹⁶ de 2011 fueron: que las licencias ya no se separan por tecnología y que cada empresa puede instalarse en la región que quiera.

El origen de la normativa se encuentra en el proyecto de Ley PL 29 del 2007, propuesto por el diputado Paulo Bornhausen (DEM/SC), que apuntaba a acabar con las restricciones al capital extranjero y validar el ingreso de las telecomunicaciones al sector audiovisual. Por aquel entonces, había otros proyectos que también estaban siendo tramitados y fueron anexados al PL 29.¹⁷

En noviembre de 2007, el PL 29 fue encaminado a la Comisión de Ciencia y Tecnología, Comunicación e Informática (CCTCI), donde Jorge Bittar (PT/RJ) fue designado como relator y presentó un proyecto sustituto que buscaba incrementar la competencia en el sector, aumentar la producción nacional y la exportación, así como la caída de los precios de los abonos para ampliar el mercado.

13 Marcus Martins, "As comunicacoes na constituição cidadã: os impactos das alterações dos artigos 21 e 222", sin fecha.

14 Entrevista realizada para este trabajo.

15 El nombre de la normativa es Ley de Servicios de Acceso Condicionado, pero es conocida vulgarmente como Ley de TV Paga. Sucede lo mismo con la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual en Argentina, a la que muchos se refieren como Ley de Medios.

16 Nota del editor.- A lo largo de este artículo, salvo en el caso del nombre de la ley, se hablará, por ejemplo, de "TV de paga" por ser la preposición "de" un nexos necesario para construir el complemento "de paga", que de esta manera se vincula con precisión a "TV".

17 Para más información, ver Miriam Wimmer, "Os Projetos de Lei de Comunicação de Massa por Assinatura: controvérsias, interesses e expectativas", *Revista de Direito, Estado e Telecomunicações*, Universidad de Brasília, Brasília, vol. 2, núm. 1, 2010, p. 231-258. También se puede consultar el trabajo de Lara Haje "O PL 29 e as políticas de comunicação no Brasil: a importância da participação da sociedade civil e do Poder Executivo no processo legislativo", *Anais da IV Conferência ACON-REDECOM*, Brasília, DF, 14 y 15 mayo, 2010.

Su propuesta suponía desagregar la cadena productiva en cuatro eslabones: producción, programación, empaquetamiento y distribución/transporte; se establecen reglas para impedir que existan relaciones de control entre empresas de telecomunicaciones, productoras y programadoras nacionales; se definen competencias de las autoridades regulatorias, de modo que la Agencia Nacional de Cine (ANCINE) se encargue de la fiscalización de contenidos (producción, programación y empaquetamiento), mientras que la Agencia Nacional de Telecomunicaciones (ANATEL) reglamenta y fiscaliza el segmento de transporte (sea cable, satélite o MMDS) y el CADE (Conselho Administrativo de Defesa Econômica) monitorea la competencia. Además, el proyecto permite que los operadores de telecomunicaciones participen de la actividad de distribución y uniformiza el tratamiento regulatorio del sector independientemente de la tecnología que se trate (cable, satélite, etcétera). Mantiene la previsión contenida en la Ley de cable de transporte gratuito de los canales de acceso público y de los canales destinados a la distribución de señales de TV abierta transmitidos en tecnología analógica (*must carry*); para programación de TV abierta transmitida en tecnología digital, podrán ser establecidas las condiciones comerciales pactadas entre generadora de radiodifusión y la prestadora del servicio de acceso condicionado, y se puede cobrar al consumidor. Prevé recursos adicionales, estimados de forma preliminar en más de 300 millones de reales por año, para la Contribución para el Desarrollo de la Industria Cinematográfica Nacional (CONDECINE), para el financiamiento de la producción nacional.¹⁸

Uno de los puntos que luego traerá más controversias se relaciona con la promoción de contenido nacional e independiente, y con el establecimiento de cuotas para la programación, así como con el empaquetamiento. Con el propósito de incrementar la producción de obras audiovisuales brasileñas, en el proyecto se define el concepto de "espacio calificado"¹⁹ por el cual cada canal está obligado a transmitir un mínimo de 10% de contenidos nacionales (filmes, documentales, etcétera). Los programas periodísticos deportivos estarán excluidos de esa obligación. Por su parte, los canales que, entre otros programas, dedican algunas horas a películas o series tendrán que cumplir con la proporción de las horas. Un canal de cine tendrá que transmitir películas nacionales durante 10% de las horas en horario diurno. Eso valdrá tanto para los canales brasileños como extranjeros. En la fase de empaquetamiento, se busca crear pluralidad en la creación de contenido brasileño e independiente. Así se establece que los paquetes de servicio deben incluir un mínimo de 25% de canales nacionales, de los cuales, un tercio debe ser de productores independientes.²⁰

De acuerdo con Haje,²¹ a partir de las demandas de los productores independientes, Bittar tuvo sensibilidad política al establecer obligaciones sobre los contenidos a los nuevos competi-

18 Jorge Bittar, "Substitutivo ao PL 29/07 e apensos Descrição da Proposta", Presentación realizada ante la Cámara de Diputados, Brasília, mayo, 2008. También se puede consultar el artículo de Marcos Dantas, "PL-29 e TV por Assinatura: um debate que precisa crescer", Observatório do Direito à Comunicação, 18 de febrero de 2004.

19 Según la Instrucción Normativa 100/2012 de ANCINE, las obras audiovisuales que constituyen espacio calificado son aquellas, seriadas o no, tipos de ficción, documental, animación, *reality show*, videomusical y de variedades. Los canales de espacio calificado son aquellos que, en el horario central, vinculen obras audiovisuales de espacio calificado en más de la mitad de la programación. S/A, "Instrução Normativa nº 100 de 29 de maio de 2012", ANCINE. Consultado en <http://ancine.gov.br/legislacao/instrucoes-normativas-consolidadas/instru-o-normativa-n-100-de-29-de-maio-de-2012>

20 Jorge Bittar, *op. cit.*

21 Lara Haje, "o PL 29 e as políticas de comunicação no Brasil: a importância da participação da sociedade civil e do Poder Executivo no processo legislativo", Anais da IV Conferência ACORN-REDECOM, Brasília, D.F., 14 y 15 mayo, 2010.

dores en un momento en que éstos quieren entrar al mercado y están dispuestos a cargar con los costos políticos y económicos.

El proyecto de Bittar no llegó a ser votado porque el diputado del Partido Popular Socialista por el Estado de Paraná (PPS/PR), Cezar Silvestri, solicitó a la Presidencia de la Cámara que previo a la deliberación en la CCTCI, el proyecto fuera trasladado para su revisión por la Comisión de Defensa del Consumidor (CDC).

Una vez allí, hacia finales de 2008, se dispuso la celebración de cuatro audiencias públicas. El PL 29 retornó a la CCTCI en septiembre de 2009, donde el diputado Paulo Henrique Lustosa fue designado relator y logró la aprobación con la mayoría de los cambios introducidos por Bittar: la división de la cadena productiva, la reglas para evitar la propiedad cruzada entre empresas de telecomunicaciones y de radiodifusión, cuotas de contenido, entre otros. La aplicación del PL a los servicios prestados por internet, que generó polémica en la Comisión de Defensa de la Competencia, no tuvo tratamiento explícito, por lo que recae en ANATEL la responsabilidad de definir si los servicios prestados por internet pueden o no ser considerados SEAC (de acceso condicionado).²²

En este derrotero, uno de los hitos de participación social fue la aprobación de la 1ª Conferencia Nacional de Comunicación (CONFECOM), realizada entre el 14 y el 17 de diciembre de 2009. Con el consenso de organizaciones sociales como el colectivo Intervozes y Fórum Nacional pela Democratização das Comunicações (FNDC) fueron aprobadas las directrices generales vinculadas a la reglamentación de TV de paga en el país y, más en general, del sector de comunicaciones. Se definieron tres ejes temáticos: producción de contenidos, medios de distribución, y derechos y deberes de la ciudadanía. Para cada uno de éstos, organizaron grupos de trabajo (15 en total)²³ y finalmente se aprobaron más de 600 propuestas tendientes a democratizar las comunicaciones. Específicamente vinculado a la TV de paga, se destaca la propuesta 16 sobre el establecimiento de una política de masificación de la TV por suscripción, a través de la unificación de la reglamentación independientemente de la tecnología de transmisión. Se conserva el concepto de red única y pública, así como los canales culturales y de acceso público, dispuestos en la Ley de cable de 1995. La propuesta 345 apunta a garantizar contenido nacional e independiente al establecer que 50% de los canales de todos los paquetes debe ser nacional, y de los canales con contenido calificado producido en Brasil, la mitad tiene que ser de producciones independientes.²⁴

En marzo de 2010, el proyecto fue encaminado a la Comisión de Constitución y Justicia (CCJ). Luego de sortear las presiones del operador satelital Sky (controlado por Directv) que rechazaba el sistema de cuotas de contenido nacional,²⁵ en junio de ese año se aprobó por unanimidad la redacción final y llegó al Senado, donde fue debatido por un año más.

En 2010 se realizó otro proceso de audiencias públicas, cuyo eje central fueron las cuotas de contenido brasileño independiente. El Senado aprobó la iniciativa PLC 116/2010 (ex PL 29) y la

22 Miriam Wimmer, *op. cit.*

23 Los ejes de trabajo y las propuestas aprobadas se encuentran en "Dados sobre a 1ª Conferência Nacional de Comunicação (CONFECOM), realizada em 2009", Ministério das Comunicações, 1 de junho de 2012. Consultado en <http://www.mc.gov.br/acessoainformacao/servico-de-informacoes-ao-cidadao-sic/respostas-a-pedidos-de-informacao/25143-dados-sobre-a-1-conferencia-nacional-de-comunicacao-confecom-realizada-em-2009>

24 Lara Haje, *op. cit.*

25 S/A, "PL pasa al Senado en Brasil", *Nextv LATAM*, 21 de junio de 2010. Última visita: 16 de marzo de 2014. Consultado en <http://nextvlatam.com/bill-29-goes-to-senate-in-brazil/?lang=es>

presidente Rousseff sancionó la Ley de TV Paga el 12 de septiembre de 2011. La normativa permitió transparentar algunas situaciones que de hecho ya estaban sucediendo, a saber: la formalización del control de Telefónica sobre TVA (comprada a Grupo Abril en 2006) y de América Móvil sobre Net (adquirida en 2005 y controlada a través de Embratel, propiedad de América Móvil). Net es el mayor operador de TV de paga del país, con una participación de mercado de 53.6%.²⁶

De acuerdo con el director del portal Teleco, Eduardo Tude, "el gran ganador con la sanción de la ley fue América Móvil que tenía un compromiso de compra-venta por el cual, cuando la ley cambiara, Globo le vendería sus acciones de Net. En la práctica, América Móvil ya había empezado a construir redes para Net con EMBRATEL e incluso ofrecían productos comunes como Net Fone (servicio de telefonía fija)".

Para la investigadora de la UFRJ, Suzy Dos Santos:

la ley fue satisfactoria para Globo (tiene 50% de la audiencia del país). En primer lugar porque ya producía contenidos en los moldes necesarios y segundo, porque la figura de productoras independientes fue la forma encontrada en el inicio del 2000 para aliviar a las empresas de comunicaciones. Las productoras independientes de Globo son de ex funcionarios de la empresa y todo lo producido por este tipo de productoras es financiado por ANCINE... Con la sanción de la Ley se dividió la torta: el transporte quedó en manos de las empresas de telecomunicaciones y el contenido en manos de Globo y, en ciudades menores, en manos de los políticos locales.

Caso argentino

Luego de 26 años del retorno a la democracia en Argentina, el 10 de octubre de 2009, se aprobó en el Congreso la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (Ley 26.522), con 44 votos a favor (principalmente del oficialismo) y 24 en contra (UCR y otros). La nueva normativa reemplazó al Decreto-Ley de Radiodifusión 22.285, sancionado durante la última dictadura militar, que reguló el sector desde 1980 con una lógica centralista y privatista (sólo podían ser licenciatarios quienes persiguieran fines comerciales). Este escenario se agudizó durante la década de los 90, en las presidencias de Carlos Menem (1989-1999), cuando se asistió a un proceso de rerregulación,²⁷ concentración y transnacionalización del capital, que tuvo continuidad en las siguientes administraciones. Durante el gobierno de Néstor Kirchner, tuvo un nuevo impulso la tendencia hacia la concentración²⁸ del sistema de medios con la sanción de la Ley de Preservación de Bienes y Patrimonios Culturales (Ley 25.750 de 2003), el decreto 527/2005, por el cual se suspende el cómputo de las licencias de radiodifusión por 10 años y, luego, en diciembre de

26 S/A, "Distribución por prestador de servicio", Consejo Latinoamericano de Publicidad en Multicanales (LAMAC, por sus siglas en inglés), Brasil. Consultado en <http://www.lamac.org/brasil-ingles/metrics/cable-operator-distribution/>

27 Mastrini y Mestman sostienen que el concepto remite a la presencia de un Estado firme en la creación del andamiaje legal que propicia el control de la propiedad en manos privadas. Guillermo Mastrini y Mariano Mestman, "¿Desregulación o rerregulación? De la derrota de las políticas a las políticas de la derrota", material de la cátedra de Mastrini de Políticas y Planificación de la Comunicación, Universidad de Buenos Aires (UBA)-Facultad de Ciencias Sociales, 1996.

28 La excepción fue la Ley 26.053 de 2005, por la cual se modificó el artículo 45 de la Ley de Radiodifusión, permitiendo prestar servicio a las organizaciones sin fines de lucro, pero excluyendo a las cooperativas de servicios públicos, únicas capaces de competir con los grandes grupos.

2007, la Secretaría de Defensa de la Competencia autorizó la fusión de las empresas de tv por cable Cablevisión y Multicanal, ambas controladas por Grupo Clarín.²⁹

Liliana Córdoba,³⁰ Santiago Marino, Guillermo Mastrini y Martín Becerra³¹ ubican el origen del ingreso a la agenda pública del debate por la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual en 2008, durante la primera presidencia de Cristina Fernández de Kirchner, 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. Los autores explican que 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, que se agudizaría con el envío al Parlamento de un proyecto de nueva ley de medios audiovisuales.

La propuesta fue presentada por la presidente en el Teatro Argentino de La Plata el 18 de marzo de 2009. Un actor clave fue la Coalición por una Radiodifusión Democrática, organización multisectorial³² creada en 2004, ya que el proyecto tomó como directrices los *21 puntos por una radiodifusión democrática*,³³ documento fundacional elaborado por este colectivo.

Como plantea Liliana Córdoba:

[...] en el marco de su inscripción en diversas arenas públicas, la demanda de la Coalición fue incorporando nuevos ejes organizadores que, provenientes

29 Para un análisis en profundidad ver Guillermo Mastrini (ed.), *Mucho ruido, pocas leyes... Economía y políticas de comunicación en la Argentina*, 2ª edición, La Crujía, Buenos Aires, 2008.

30 Liliana Córdoba, "La Coalición por una Radiodifusión Democrática: regeneración del espacio público y ejercicio de ciudadanía", *Argumentos. Revista de crítica social*, núm. 13, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Buenos Aires, octubre, 2011, pp. 133-157.

31 Santiago Marino, Guillermo Mastrini y Martín Becerra, "El proceso de regulación democrática de la comunicación en Argentina", *Derecho a comunicar*, núm. 1, Asociación Mexicana de Derecho a la Información, México, enero-abril, 2011, pp. 1-17. Consultado en <http://www.derechoacomunicar.amedi.org.mx/pdf/num1/1-argentina.pdf>

32 Organismos de derechos humanos; radios comunitarias y cooperativas; trabajadores de la comunicación; intelectuales, juristas y académicos especialistas en el tema; organizaciones políticas y territoriales y funcionarios de áreas gubernamentales.

33 Los 21 puntos son los siguientes: 1) el derecho a investigar, buscar, recibir y difundir informaciones, opiniones e ideas, sin censura previa; 2) la radiodifusión es una forma de ejercicio del derecho a la información y la cultura; 3) independencia de los medios de comunicación; 4) las frecuencias radioeléctricas no deben transferirse, venderse ni subastarse; 5) la promoción de la diversidad y el pluralismo; 6) mecanismos para evitar la concentración de la propiedad; 7) garantizar el acceso a información plural y diversidad cultural; 8) establecer regulaciones que promuevan el pluralismo, respeten las incumbencias profesionales; 9) armar un registro público de licencias; 10) no podrán ser titulares de licencia los funcionarios públicos ni quienes hayan participado de violaciones a los derechos humanos; 11) se definen tres tipos de prestadores: públicos, comerciales y comunitarios de organizaciones de la sociedad civil sin fines de lucro; 12) los medios estatales deben ser públicos y no gubernamentales; 13) reserva de 33% del espectro a las organizaciones sin fines de lucro; 14) establecimiento de cuotas de producción local, nacional y propia; 15) la explotación de los servicios de radiodifusión es indelegable; 16) evitar las repetidoras y cadenas; 17) publicidad nacional y diferenciada de la programación; 18) los sistemas de distribución de señales deberán incluir en su grilla de canales las emisoras de tv de aire de la localidad, el canal público nacional y un canal con producción informativa local y propia; 19) la autoridad de aplicación debe estar integrada por organizaciones de la sociedad civil y representantes de los trabajadores en los medios; 20) se creará la Defensoría del Público; 21) la ley debe contemplar a los excluidos históricamente por la Ley 22.285. Néstor Busso y Diego Jaimes (comps.), *La cocina de la ley. El proceso de incidencia en la elaboración de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual en Argentina*, FARCO, Buenos Aires, 2011.

de la politización del contexto propiciada, entre otros, por el propio gobierno nacional, fortalecieron la posibilidad de su generalización.³⁴

Con el anuncio de un nuevo proyecto de ley, se estableció que la autoridad de aplicación de aquel entonces, Comité Federal de Radiodifusión (COMFER), sería la encargada de realizar Foros Participativos de Consulta Pública para recoger los aportes a fin de modificar el proyecto. A este mecanismo se sumaron sugerencias recibidas por correo electrónico. Desde entonces, se procedió a reescribir el proyecto para que ingrese al parlamento.³⁵

En una sesión especial, el 10 de octubre, se sancionó la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual 26.522, cuyos aspectos centrales se sintetizan en la incorporación de nuevos sectores en la gestión de medios (estatales, comerciales y sin fines de lucro); la reserva de 33% del espectro para los prestadores sin fines de lucro; los límites a la concentración;³⁶ la fijación de cuotas de producción de contenido nacional (60%), local (30%) e independiente (15%), y un nuevo diseño institucional que busca promover mayor participación de distintos sectores en las instancias de decisión.

Casi inmediatamente a la sanción, el Grupo Clarín y los diputados de Salta y Mendoza judicializaron la normativa, boicoteando su aplicación. Grupo Clarín planteó la inconstitucionalidad de los artículos 41 (intransferibilidad de las licencias) y 161 (plazo de 1 año para la adecuación a las disposiciones de la ley). El juez en lo Civil y Comercial de la Ciudad de Buenos Aires, Edmundo Carbone, dictó una medida cautelar contra la aplicación de dichos artículos al Grupo Clarín. El Estado Nacional apeló la medida en la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil y Comercial Federal, que confirmó la medida sólo para el artículo 161. En mayo de 2011, la Cámara de Apelaciones dispuso un plazo de 36 meses para la vigencia de la medida cautelar de Clarín. Frente a lo anterior, el Estado Nacional llevó el caso a la Corte Suprema de Justicia de la Nación y solicitó la revocación de dicha medida cautelar. Transcurrido un año, la Corte fijó el 7 de diciembre de 2012 (el famoso "7º")³⁷ como fecha de vencimiento para la medida. Un día antes, el 6 de diciembre, los jueces Francisco de las Carreras y Susana Najurieta, de la Sala 1 de la Cámara Civil y Comercial Federal, extendieron la medida cautelar "hasta que se dicte una sentencia definitiva en la causa". Una semana después (el 14 de diciembre), el juez federal del Juzgado 1 en lo Civil y Comercial, Horacio Alfonso, declaró constitucionales los artículos de la ley que habían sido cuestionados por el Grupo Clarín. Así resolvió la "cuestión de fondo" y

34 *Op. cit.*, p. 149.

35 Mariana Baranckuk, "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)", *Ley 26522 de Servicios de Comunicación Audiovisual. Historia, antecedentes europeos y principales artículos*, Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual, Buenos Aires, 2010.

36 En el artículo 45, se define un régimen de multiplicidad de licencias por el cual en el nivel nacional se permite una sola licencia de tv satelital que excluye la posibilidad de tener cualquier otra licencia. En el caso de la tv abierta o codificada que utiliza espectro radioeléctrico, se establece un máximo de 10 licencias más una señal de contenidos. Por el contrario, en el caso de los servicios que utilizan vínculo físico, se permiten 24 licencias en diferentes localizaciones y una señal de contenidos de generación propia. A su vez, ningún prestador de radio, tv abierta o de paga puede detentar más de 35% del mercado. Por último, se establecen límites a la propiedad cruzada, en el nivel local, entre tv abierta y de paga.

37 El "7º" alude al 7 de diciembre, fecha establecida por la Corte Suprema para el vencimiento de la medida cautelar interpuesta por Grupo Clarín. La fecha era considerada un hito ya que indicaba el momento a partir del cual el grupo debía deshacerse de algunos de sus activos para adecuarse al régimen de propiedad dispuesto por la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual.

dejó sin efecto todas las medidas cautelares anteriores. Pero la ley sufrió un nuevo revés judicial cuando el 17 de abril de 2013, los jueces Francisco de las Carreras y María Susana Najurieta de la Cámara Civil y Comercial Federal declararon la constitucionalidad de los artículos 41 y 161; parcialmente constitucional el 45, e inconstitucional el segundo párrafo del artículo 48.

Mastrini y Loreti³⁸ plantean que dicho fallo significó la continuidad de las decisiones de la Cámara, muy próximas a los intereses de *Clarín*. A su vez, destacan su “astucia”, ya que — desde su perspectiva— se cambió el eje de la discusión, pasando de la inconstitucionalidad de los plazos de adecuación al debate sobre los límites a la concentración y su incidencia para la libertad de expresión. El fallo de la Cámara sostiene que es constitucional que el Estado regule la concentración de medios que utilizan espectro radioeléctrico, pero no en el caso de medios que utilizan vínculo físico (como el cable), cuyas limitaciones son arbitrarias de acuerdo con el fallo. Sobre este punto, Becerra³⁹ explica que el fallo presupone que la mayor envergadura de un grupo le brinda independencia política del gobierno de turno y le permite ofrecer mejores servicios a sus clientes, a mejores precios. El investigador proclama que ambos presupuestos son falsos al analizar el derrotero del sector del cable en el país.

Siguiendo la cronología de la discusión, la Corte Suprema pide la opinión de la Procuradora General de la Nación, Alejandra Gils Carbó, quien se pronuncia a favor de la constitucionalidad de la ley y aconseja a la Corte revocar el fallo de la Cámara.

Antes de emitir su dictamen, la Corte convocó a dos audiencias públicas el 28 y 29 de agosto de 2013, a fin de escuchar los argumentos de “los amigos del tribunal” (*amicus curiae*) por parte de Grupo Clarín y del Estado Nacional.

Del análisis de las presentaciones realizadas por ambas partes, pueden sintetizarse algunos de los principales ejes de la discusión:

1. Libertad de expresión

Grupo Clarín y quienes realizaron presentaciones en su apoyo aludieron a la limitación a la libertad de expresión a partir de los siguientes argumentos:

- La asignación de licencias por parte del Estado impacta en la libertad de expresión.
- La restricción del alcance de las licencias al 35% de la población y, en cambio, la posibilidad de alcance de 100% de los medios estatales atenta contra la libre elección de los usuarios.
- La atomización de la radio y tv generará falsa diversidad, ya que predominarán medios proclives al discurso oficial y se limitarán los discursos críticos.

Por su parte, el Estado nacional y quienes expusieron en su misma línea replicaron y tomaron como base la **dimensión social de la libertad de expresión**:

38 Guillermo Mastrini y Damián Loreti, “Sobre el fallo de la Cámara en el caso Clarín”, material de la cátedra Derecho a la Información, carrera de ciencias de la comunicación, UBA-Facultad de Ciencias Sociales, 2013.

39 Martín Becerra, “Cuatro años de la ley audiovisual: un balance”, en *Quipu. Políticas y tecnologías de comunicación* (blogspot), Buenos Aires, 3 de octubre de 2013. Consultado en <http://martinbecerra.wordpress.com/2013/10/09/cuatro-anos-de-la-ley-audiovisual-un-balance/>

- En general, las ponencias apuntan a que prima la libertad de expresión y pluralidad de voces ante los criterios mercantiles y patrimoniales.
- La libertad de expresión, desde una óptica liberal, supone la imposición de límites a la actividad del Estado. Así cualquier norma nace sospechada por censura. Existe otra mirada que reconoce límites negativos pero concibe la intervención estatal como un derecho social. El Estado tiene el deber de intervenir para corregir esas desigualdades estructurales.

2. Libertad de empresa

Otro eje ampliamente abordado en las audiencias públicas fue la libertad de empresa. Los argumentos de *Clarín* y de quienes lo acompañan señalaron las **limitaciones a la libertad comercial y de empresa**:

- La norma no protege los derechos adquiridos (el plazo y las condiciones en que fueron otorgadas las licencias bajo la regulación anterior). Las nuevas reglas de multiplicidad de licencias por operador y los plazos para la adecuación generan un perjuicio patrimonial a las empresas, que deberán deshacerse de sus activos.
- Por lo anterior, la regulación de servicios de comunicación audiovisual desincentiva la inversión privada y precarizará sustentación de medios privados al impedir la diversificación.
- Los límites de mercado permitidos a cada grupo por el regulador son arbitrarios y no fueron convalidados en otros países (se aludió a la jurisprudencia norteamericana).

Por el contrario, el Estado Nacional y los expertos que se pronunciaron en la misma línea rebatieron los argumentos aludiendo a una **mala interpretación de legislación comparada anticoncentración**:

- La jurisprudencia norteamericana citada por la actora (*Clarín*) está mal fundamentada, dado que, por ejemplo, en el caso Comcast, la justicia dictaminó que no era aplicable limitar la participación a 30% del mercado debido a que ese porcentaje había sido fijado en 1992 y no condecía con las características del mercado en el año 2000 con el surgimiento de nuevas empresas competidoras. Eso no es lo mismo que decir que el límite de mercado es arbitrario.
- Las reglas de desinversión no son una novedad propia de la regulación de medios, ya que tienen antecedentes en Argentina, con la industria de electricidad (ENDESA) o la desagregación de paquetes accionarios de los acuerdos entre Fox Panamerican Sports y la compañía TYC (Torneos y Competencias) en seis meses.

3. Intervención del Estado

Otro eje del debate se centró en la necesidad o no de la intervención estatal en la regulación de medios. Los argumentos de *Clarín* apuntaron a que el **Estado no intervenga y la regulación quede en manos del mercado**:

- La industria del cable no debe regularse porque no utiliza espacio radioeléctrico.
- La regulación de medios presupone conductas monopólicas u oligopólicas, pero no se sabe de antemano cómo se comportarán las empresas. Por eso la regulación *ex ante*⁴⁰ carece de sentido. Se debe dejar la regulación del cable en manos del mercado y dirimir cuestiones concretas a través del organismo de Defensa de la Competencia.

Desde el Estado, se señaló su **potestad para regular la industria audiovisual** a partir de los siguientes argumentos:

- Los dos ejes centrales de la Ley se basan en el fomento a las nuevas voces y un espíritu antimonopólico.
- Respecto de lo primero, lo relevante no es el soporte (uso o no del espectro), sino si existen condiciones estructurales que excluyen a sectores de participación en la esfera pública.
- En cuanto al espíritu antimonopólico, la regulación *ex ante* es necesaria para limitar la concentración.
- El artículo 45 (régimen de multiplicidad de licencias) es nodal para garantizar armonía del conjunto de los actores.
- La Ley no sólo fija limitaciones para la tv por cable, sino también para el mercado de tv por suscripción en su conjunto. Esta es la misma interpretación que tomó el organismo de Defensa de la Competencia al autorizar la fusión entre Cablevisión y Multicanal.⁴¹

Finalmente, el 29 de octubre de 2013, la Corte Suprema declaró la constitucionalidad de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual. Atendiendo a las dimensiones individual y social de la libertad de expresión, el fallo de la Corte expresa que la regulación del Estado resulta inquestionable debido a la centralidad de los medios en su papel para la formación del discurso público.⁴² En esta dirección se explica que:

“A diferencia de otros mercados, la concentración tiene consecuencias sociales que se manifiestan sobre el derecho a la información....la regulación en examen apunta a favorecer políticas competitivas y anti monopólicas para

40 La regulación *ex ante* es el término legal utilizado para aludir a una regulación sobre algún tema (en este caso, medios audiovisuales) antes de que acontezca un suceso. En este caso puntual, las críticas a la regulación audiovisual aluden a la fijación de reglas para prevenir conductas monopólicas u oligopólicas antes de que éstas efectivamente ocurran.

41 Cablevisión y Multicanal pertenecen a Grupo Clarín. En 2007, la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia aprobó la fusión entre Cablevisión y Multicanal, las dos principales empresas de tv por cable del país. Para más información, ver Gustavo Arballo “Fusión Cablevisión - Multicanal: análisis del dictamen de la cndc”, *Saber derecho*, 17 de diciembre de 2007. Consultado por última vez el 13 de marzo de 2015, en <http://www.saberderecho.com/2007/12/fusin-cablevisin-multicanal-analisis-del.html>
También puede consultarse el fallo completo de Defensa de la Competencia en http://www.mec.gov.ar/cndc/dictamenes/dictamen_cablevision_multicanal.pdf

42 Corte Suprema de Justicia. Grupo Clarín y otros /c Poder Ejecutivo Nacional y otro /s acción meramente declarativa. Expediente: Letra G, tomo 49, núm. 439, año 2013, Tipo REX, 29 de octubre de 2013. Consultado en <http://www.csjn.gov.ar/confal/ConsultaCompletaFallos.do?method=verDocumentos&id=706428>

preservar un derecho fundamental para la vida de una democracia como lo es la libertad de expresión y de información”.⁴³

Como plantea Becerra, “finalizada la etapa de la guerra abierta por la impugnación de artículos de la ley, se abren la adecuación, definición y tasación de los bienes afectados a la desinversión y el control de las transferencias e indemnizaciones. Estas cuestiones se judicializarán, pero en capítulos específicos”.⁴⁴

Análisis comparativo de políticas

A continuación, se propone un análisis comparativo de los casos estudiados con el objetivo de identificar puntos de contacto y trayectorias divergentes a partir de la definición de servicio/objeto de regulación; principales temas de conflicto; posicionamiento de los actores involucrados; régimen de licenciarios —en tanto remiten a los reglas de concentración de la propiedad de los medios—, y concepción de convergencia que subyace.

El punto de partida que motiva el ingreso del tema en la agenda pública fue muy distinto en cada contexto, y eso es lo que luego definirá las trayectorias de resolución. En Argentina, la demanda por una nueva ley para el sector venía de larga data. En el período 1983-2009, con énfasis en la presidencia de Raúl Alfonsín, hubo varios proyectos tanto desde el radicalismo como desde el peronismo, para crear un nuevo marco normativo, pero ninguno prosperó. El enfrentamiento entre el gobierno y el campo, y la consecuente representación que generó en los medios —principalmente en *Clarín*— propiciaron las condiciones para la discusión, tomando los “21 puntos” de la Coalición por una Radiodifusión Democrática, lo cual permitía al gobierno conseguir una importante base social de apoyo. El proceso de discusión parlamentaria fue peiliagudo pero expeditivo y luego el proceso de judicialización, entre otros factores, obstaculizó la implementación.

En Brasil, las demandas de las empresas de telecomunicaciones (sector que representa 5% del PBI)⁴⁵ generaron las condiciones para el tratamiento de una nueva ley. Eso motivó a que el primer proyecto respondiera estrictamente a los intereses empresariales, de ahí que se planteara la apertura del sector audiovisual a las “telcos” y se propusiera quitar las limitaciones al capital extranjero (luego se definió mantener 49%). Cabe recordar que más arriba se apuntó que la empresa mexicana América Móvil y la española Telefónica habían firmado una opción de compra en 2005 y 2006, respectivamente, de las operaciones de tv de paga de Net —en manos de Globo— y de TVA, del Grupo Abril.

Otra diferencia respecto de Argentina fue que el debate parlamentario se extendió por años y, en principio, la discusión se circunscribía al circuito cerrado de las empresas y representantes del poder legislativo. El papel más activo de la sociedad civil recién comenzó a verificarse con más

43 *Ibidem*, pp. 54-55.

44 Martín Becerra, “Desafíos en un mapa de medios cambiante”, *La Nación*, Buenos Aires, 30 de octubre de 2013. Consultado en <http://www.lanacion.com.ar/1633869-desafios-en-un-mapa-de-medios-cambiante>

45 s/A, “Desempeño del sector de Telecomunicaciones”, *Telebrasil*, 2003. Consultado en <http://www.telebrasil.org.br/panorama-do-setor/desempenho-do-setor>

fuerza a partir de la CONFECOM. La explicitación de compromisos para el nuevo marco normativo permitió arribar a mayores niveles de consenso para que avanzara la propuesta.

En síntesis, en ambos casos la demanda estuvo motivada por intereses económicos, pero la diferencia radica en que en Argentina se tornó en una disputa político-institucional, mientras que en Brasil se mantuvo en el terreno subsectorial (industria de telecomunicaciones y, en particular, la tv de paga).

Respecto del objeto por regular, fue el mercado de tv de paga en Brasil, y el que se regularía en Argentina fue el sector audiovisual en su conjunto. Algunos factores explicativos podrían encontrarse en las trayectorias históricas de regulación de cada país y en las características del mercado.

Respecto de esto último, en Argentina, la tv de paga penetra en 83.18% de los hogares del país.⁴⁶ De ese porcentaje, Grupo Clarín detenta aproximadamente 43%.⁴⁷ En cambio, en Brasil la penetración del servicio ronda el 44% de los domicilios,⁴⁸ de los cuales Net (primero controlada por Globo y luego por América Móvil) cuenta con 53.59% de los abonados.⁴⁹ La proporción se invierte en televisión abierta, donde Globo controla a 50% de la audiencia en Brasil, y en Argentina, Telefe y Canal 13 concentran aproximadamente ese mismo porcentaje. Con estas cifras, atendiendo a los enunciados explícitos de ambas políticas, se entiende la preocupación en Argentina por limitar la concentración de la propiedad, y en Brasil, el interés por promover el crecimiento del sector de la tv de paga, con objeto de incrementar la competitividad y atraer inversiones para el sector de infraestructura.

En Argentina, como se dijo, existía la deuda pendiente de una nueva regulación que reflejara el contexto democrático. Además, la televisión de paga prácticamente carecía de regulación; en la Ley de Radiodifusión 22.285, era contemplada como "servicio complementario" y se otorgaba por autorización (no licencia). Fuera de esto, en la normativa no había ninguna otra precisión sobre el servicio. Esto tuvo que ver con que, cuando fue sancionada, la televisión de paga era incipiente y no se previó el potencial de crecimiento que alcanzaría dicho sector. En este sentido, no debería sorprender que los grandes multimedios percibieran con recelo la nueva normativa que establecería más obligaciones para la prestación de servicio.

En cambio, en Brasil, la tv por cable tenía una regulación específica que establecía que, para prestar el servicio, se requería una concesión, y que, para ser licenciataria, por lo menos 51% del capital social tenía que pertenecer a empresas controladas por brasileños nativos o naturalizados por más de 10 años. La prestación de tv por cable estaba encuadrada como parte de los servicios de telecomunicaciones. Esto último se mantiene en la nueva normativa, pero no así el régimen de concesión, que ha sido cambiado por la figura más laxa de autorización.

Este no es un dato menor porque, en términos del debate internacional contemporáneo, los servicios de comunicación audiovisual están amparados por el convenio de diversidad cultural

46 S/A, "Penetración de tv paga en hogares", Consejo Latinoamericano de Publicidad en Multicanales (LAMAC, por sus siglas en inglés), Argentina. Consultado en <http://www.lamac.org/argentina/metricas/total-por-tv-paga/>

47 S/A, "Distribución por operador de servicio", Consejo Latinoamericano de Publicidad en Multicanales (LAMAC), Argentina. Consultado en <http://www.lamac.org/argentina/metricas/distribucion-por-cable-operador/>

48 S/A, "Penetración de tv paga en hogares", Consejo Latinoamericano de Publicidad en Multicanales (LAMAC), Brasil. Consultado en <http://www.lamac.org/brasil-ingles/metrics/pay-per-view-total/>

49 S/A, "Distribución por prestador de servicio", LAMAC (Latin American Multichannel Adversiting Council) Brasil. Consultado en <http://www.lamac.org/brasil-ingles/metrics/cable-operator-distribution/>

de la UNESCO, que define que los Estados tienen la obligación de defenderlos. En cambio, lo que se define como servicio de telecomunicaciones queda a merced de la Organización Mundial de Comercio (omc). Damián Loreti,⁵⁰ quien tuvo una gran participación en la redacción de la normativa argentina, explica que por esa razón se toma el criterio de servicio de comunicación audiovisual y no el de radiodifusión, porque se incorpora dentro del objeto de la previsión legal a los medios que funcionan por aire, así como a otros servicios que no son abiertos y utilizan como soporte el cable o internet.

La omc posee un sesgo economicista, que busca liberalizar el comercio de servicios de los bienes culturales, entre los que están incluidos las telecomunicaciones y el audiovisual. En el sector de telecomunicaciones, se produjo una gran reestructuración a partir de la apertura de los mercados y de las privatizaciones; en cambio, en el sector audiovisual el avance fue más moderado. Existen presiones para liberalizar la industria audiovisual con el argumento de que los servicios audiovisuales digitalizados transportados por redes de banda ancha no pueden ser distinguidos de los de telecomunicaciones, ni tampoco debería existir separación de compromisos entre la red y el contenido que se provee a través de ellas.⁵¹

En este sentido, en la decisión de Brasil se podría inferir una tensión entre ambos criterios ya que, por un lado, la tv de paga es considerada dentro del marco más amplio de los servicios de telecomunicaciones (criterio liberalizador), pero, al mismo tiempo, se adopta la denominación de servicio de comunicación audiovisual y resguarda la interpenetración entre la red/transporte y los contenidos (criterio de intervencionismo estatal).

Con referencia a este encuadre, puede sostenerse que el eje central de la normativa argentina pasa por limitar la concentración de la propiedad de los medios y promover la diversidad y el pluralismo, mientras que en Brasil tomó preeminencia la convergencia, aunque sin descuidar aspectos vinculados a la concentración.

A partir del nuevo marco regulatorio para la tv por suscripción en Brasil, la concepción de convergencia que subyace abarca a prestadores, servicios y tecnologías al unificar el marco regulatorio, eliminando las disposiciones existentes por tecnología y permitiendo el ingreso de las telecomunicaciones al audiovisual, pero distinguiendo entre contenido y transporte, con el fin de controlar la concentración o, al menos, evitar que se vuelque la balanza hacia el sector de telecomunicaciones, protegiendo a grupos nacionales y a la identidad nacional mediante disposiciones relativas a las cuotas de contenido nacional e independiente (punto más conflictivo).

En el caso argentino, la concepción de convergencia se limita al plano tecnológico, implícito en la utilización del término servicio de comunicación audiovisual, entendiendo la posibilidad de transmisión de contenido independientemente de la tecnología que se utilice. Es importante destacar que el proyecto original que la presidente Cristina Fernández de Kirchner envió al Congreso incluía la posibilidad de que las empresas telefónicas brindaran servicios audiovisuales. Sin embargo, fue suprimido en el debate en la Cámara de Diputados para lograr consenso político, ya que, de otro modo, corría riesgo la aprobación de la normativa en su conjunto.

50 Damián Loreti, "Nueva Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual", material de la cátedra Derecho a la Información, de la carrera de ciencias de la comunicación, Facultad de Ciencias Sociales, UBA, 2010.

51 Guillermo Mastrini, Diego de Charra y Cecilia Fariña, "Nuevas formas de regulación internacional y su impacto en el ámbito latinoamericano", *Las políticas de comunicación en el siglo xxi. Nuevos y viejos desafíos*, Guillermo Mastrini, Ana Bizberge, Diego de Charra (eds.), La Crujía, Buenos Aires, 2013.

Este escenario de tensión puede ilustrarse a partir de las presentaciones de distintos sectores en las Audiencias Públicas convocadas por las Comisiones de Comunicaciones e Informática, de Presupuesto y Hacienda y de Libertad de Expresión de la Cámara de Diputados en septiembre de 2009.⁵² Para los fines de este trabajo (por sus objetivos y limitaciones de extensión), se seleccionaron algunas presentaciones, con la finalidad de dar cuenta de los lineamientos principales de las demandas de los actores respecto de la convergencia tecnológica; básicamente, de las redes de multiservicio,⁵³ y de la convergencia de actores, prestando especial atención a los argumentos vinculados a la posibilidad de que las empresas telefónicas brinden servicios de comunicación audiovisual.

No puede dejar de señalarse que en el proceso de audiencia, distintos actores plantearon preocupación respecto de la fijación de límites a la pauta publicitaria;⁵⁴ al registro y clasificación de señales;⁵⁵ al régimen de multiplicidad de licencias (artículo 45),⁵⁶ y al plazo de un año para la adecuación a las reglas que fija la normativa (artículo 161),⁵⁷ entre otras cuestiones.

Retomando el planteamiento sobre las redes multiservicio, el ingreso de las telefónicas al sector audiovisual encontró, entre los principales promotores explícitos, lógicamente a Telecom Argentina (Telefónica no realizó una ponencia). El interés, no sólo de Telecom sino de otras empresas por ingresar al sector audiovisual, data de la década de los 90.⁵⁸ En su argumento, Telecom se refirió al caso brasileño como modelo del tratamiento de la producción de contenido de forma separada de las funciones de transporte y distribución. También destacó la puesta en vigencia de dos autoridades regulatorias: una para la gestión de políticas de espectro y control de los servicios de transporte y otra encargada del control de la producción y programación.

Asimismo, se pronunciaron a favor las cámaras vinculadas al sector informático, como la Cámara de Informática y Comunicaciones de la República Argentina (CICOMRA) y la Cámara Argentina de la Industria Electrónica, Electromecánica, Luminotécnica, Telecomunicaciones, Informática y Control Automático (CADIEEL), entre otros actores. Desde su perspectiva, mantener regulaciones divergentes para las telecomunicaciones y audiovisual va a contramano del avance tecnológico, las tendencias regulatorias mundiales y regionales.

La incursión de las telefónicas fue resistida por los principales operadores de televisión por cable —principalmente *Clarín*—, aglutinados en la Asociación Argentina de Televisión por Cable (ATVC). Su argumento central se basó en que el régimen de multiplicidad de licencias y pro-

52 Realizadas entre el martes 8 y viernes 11 de septiembre de 2009. Existe más información disponible en <http://www1.hcdn.gov.ar/radiodifusion/index.asp>

53 El término se refiere al transporte de voz, datos y video por una red. En términos de oferta de servicio, se conoce como *Triple Play*.

54 La Asociación de Teleradiodifusoras Argentinas (ATA) es la cámara empresarial que aglutina a canales privados argentinos de televisión abierta.

55 El Sindicato de la Industria Cinematográfica Argentina (SICA); Cámara Argentina de Anunciantes; Cámara de Productores Audiovisuales y Programadores de Señales Audiovisuales (CAPPSA).

56 DirecTV; Asociación Argentina de Televisión por Cable (ATVC); "Ley 26.522 – Servicios de Comunicación Audiovisual", Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (ARSC), 2009, a través de la Asociación de Teleradiodifusoras Argentinas (ATA). Consultado en http://www.ata.org.ar/cpt_legislaciones/ley-26-522-servicios-de-comunicacion-audiovisual/

57 S/A, "Legislación y avisos oficiales", *Boletín oficial de la República Argentina*, año cxvii, núm. 31.756, Buenos Aires, 2009, a través de la página de la Asociación Argentina de Televisión por Cable (ATVC). Consultado en http://www.atvc.org.ar/documentos/ley_26522.pdf

58 Para más información, consultar a María Eva Amorín, "Las canaletas de la televisión. La historia de la tv por cable en la Argentina", *Magazine Satelital*, Buenos Aires, 1997.

piedad cruzada establecidos en la Ley para las empresas de cable era mucho más estricto que para las telefónicas, lo que permite a estas últimas aprovechar los beneficios de la economía de escala para amortizar las inversiones. En una dirección similar, se manifestaron los cableoperadores independientes.

Por su parte, los trabajadores telefónicos agrupados en la Federación de Obreros y Empleados Telefónicos de la República Argentina (FOETRA) plantearon que el concepto de redes de multiservicio conduce a la mezcla de actividades de transporte y contenidos y podría traer aparejado el intento por parte de algunas empresas de aprovechar la situación para degradar las condiciones laborales existentes. Los trabajadores de televisión aglutinados en SATSAID (Sindicato Argentino de Televisión, Servicios Audiovisuales, Interactivos y de Datos), en una postura más "resignada", a pesar de oponerse al ingreso de las telefónicas al audiovisual, si se sigue adelante, propusieron que se garantice primero una penetración de 25% del mercado de telefonía básica u hogareña, de las empresas de servicios de tv por suscripción con una ventana no menor de cinco años para instrumentar una transición que permita a todos los operadores de redes de multiservicio adecuarse a las nuevas condiciones de competencia.

Respecto de la postura de los legisladores, como ya se mencionó, con el fin de conseguir apoyo, el oficialismo terminó por mantener el interdicto para los operadores de telefonía. Marino⁵⁹ plantea que los legisladores que apoyaron el proyecto de Ley (Partido Socialista y partidos de centroizquierda) consideraron que permitir el ingreso de las telefónicas haría sustituir el monopolio de *Clarín* por el de Telefónica, que avanzaría sobre las pequeñas operadores de cable del interior del país.

Todo lo anterior permite comprender el establecimiento de reglas para determinar quiénes pueden o no ser licenciarios y bajo qué prescripciones: en el caso de Argentina, se explicaron las razones políticas que llevaron a la exclusión de las telefónicas; por el contrario, se incluyó a actores sin fines de lucro. Para los operadores comerciales, la ley prevé límites a la propiedad cruzada entre tv abierta y de paga en la misma zona de cobertura; se pone un tope de participación de mercado de 35%, se define un máximo de 24 licencias para un mismo operador que presta servicio por vínculo físico; una licencia satelital; diez licencias con uso de espectro. En Brasil, se autoriza la prestación de servicio por parte de las empresas de telecomunicaciones, pero para evitar la formación de monopolios u oligopolios se establece la desagregación de la cadena de valor y se define que las productoras y programadoras con sede en Brasil no pueden detentar un control superior a 50% del capital total y votante de prestadoras de servicios de telecomunicaciones, y éstas no pueden tener una participación superior a 30% en aquéllas.

A partir de las concepciones de regulación mencionadas, es posible comprender el comportamiento de los actores sociales, identificando puntos en común y diferencias entre los países. La reconstrucción del mapa de actores se realizó, en el caso de Brasil, a partir del análisis bibliográfico y de artículos periodísticos divulgados por la prensa con motivo de las audiencias públicas realizadas a finales de 2008 en el marco de la Comisión de Defensa del Consumidor, y luego en 2010, antes de ser aprobado en el Senado. En cambio, en el caso de Argentina, se recurrió a las presentaciones recibidas por las Comisiones de Comunicaciones e Informática, de Presupuesto y Hacienda, y de Libertad de Expresión de la Cámara de Diputados para las audiencias públicas

59 Santiago Marino, "El capítulo ausente en la ley de medios", *Ámbito Financiero*, Buenos Aires, 14 de marzo de 2014.

realizadas en septiembre de 2009,⁶⁰ así como a los videos de las audiencias públicas convocadas por la Corte Suprema de Justicia en 2013.⁶¹

tv abierta

En Brasil, la Asociación Brasileña de Emisoras de Radio y Televisión (ABERT) y, en particular, Globo, defienden el contenido brasileño y la importancia de que su producción se mantenga en manos de empresas nacionales. También argumentan que la tv abierta goza de prestigio y aceptación popular por una política de reserva de mercado y estímulo a la producción nacional, que desde su perspectiva, debería ser implantada también en el ámbito de la tv por suscripción. Se oponen al ingreso de las telecomunicaciones en este campo. La demanda resulta lógica y esperable, ya que Grupo Globo es el principal productor de contenidos y programador del país.

En Argentina, la Asociación de Teledifusoras Argentinas (ATA), cámara empresarial que aglutina a las televisoras privadas del país, reclama el respeto por los derechos sobre las licencias y por su principal fuente de ingresos: la pauta publicitaria. Si bien en la tv abierta, la normativa mantiene los límites de minutos de la ley anterior (previo a la desregulación de los 90), ATA sostiene que al disponer tiempo de pauta para la tv por cable, se obligará a la tv abierta a competir por esa fuente de ingresos, que se traducirá en la imposibilidad de subsistencia de los canales privados y gratuitos. Este argumento carece de sustento en la práctica porque, desde la década de los 90, la tv de paga recibe ingresos por abono y publicidad, sólo que ésta no se hallaba regulada por la normativa anterior.

Telcos

En Brasil, las telefónicas, a través de la Asociación Brasileña de Telecomunicaciones —Telebras—; la Asociación Brasileña de Concesionarios de Servicio Telefónico Fijo Conmutado (ABRAFIX) y la Asociación Nacional de Operadoras Celulares (ACEL) han motivado la cuestión. Están interesadas en conseguir nuevas formas para incrementar sus ingresos por medio de la prestación de nuevos servicios, como la tv de paga. Aluden a la evolución tecnológica y a las posibilidades de la convergencia. Ellas pidieron la revocación de la Ley de Cable que impedía su ingreso, pero respetando las disposiciones relativas al contenido. Evidentemente, de los eslabones de la cadena de valor (producción, programación, empaquetamiento y transporte), su interés radica en las dos últimas.

En el caso argentino, ya se aludió a las razones por las cuales las telefónicas no pudieron sortear las presiones de la oposición y de las principales empresas de tv de paga.

Empresas de tv de paga

En ambos países el sector empresario de la tv por cable brega por la no intervención del Estado. En Argentina, la principal objeción se encuentra en el segmento de distribución y, en menor medida, en el establecimiento de cuotas de programación. El argumento central radica en que las redes son privadas. Al no utilizar espectro, no hay motivos para regular.

60 S/A, "Presentaciones recibidas por las Comisiones de Comunicaciones e Informática, de Presupuesto y Hacienda y de Libertad de Expresión", Cámara de Diputados, Audiencias Públicas realizadas el martes 8 y viernes 11 de septiembre de 2009. Consultada en <http://www1.hcdn.gov.ar/radiodifusion/index.asp>

61 S/A, "Audiencia Pública: Ley de medios", Corte Suprema de Justicia, 28 y 29 de agosto de 2013. Videos consultados en <http://www.cij.gov.ar/ley-de-medios.html>

La Asociación Argentina de Televisión por Cable (ATVC), en la que *Clarín* desempeña un papel preponderante, se opuso históricamente a la competencia de las telefónicas. También mantuvo una posición de oposición a la ley en su conjunto, argumentando que el régimen de licencias privilegia a las empresas extranjeras frente a las nacionales, y que busca limitar la libertad de expresión y las voces críticas.

En Brasil, la premisa anti-intervencionista se advierte especialmente en el segmento de producción y programación. Las cuotas a la producción nacional e independiente generaron alto grado de conflictividad.

La Asociación Brasileña de TV por Asignatura (ABTA), que reúne a los operadores de TV de paga, planteó sus dudas sobre el ingreso de las telefónicas, principalmente por los mecanismos para el tratamiento de contenidos. A su vez, consideró que la fijación de cuotas no era el mejor camino para incentivar la producción nacional.

Por su parte, NEO TV (reúne operadores independientes, proveedores de internet y fabricantes) solicitó que, en lugar de cuotas de producción nacional, se propongan incentivos, lo cual cambia el eje de la obligatoriedad a un plano optativo.

Programadores

Las programadoras internacionales de Brasil aglutinadas en la Asociación Brasileña de Programadoras de TV por suscripción (ABPTA) plantean la inconstitucionalidad de la fijación de cuotas de contenidos. Consideran que la adopción de cuotas provocaría un aumento de 82.6% en el precio del abono y destruiría el concepto de programación internacional, por un lado, impidiendo la expansión de la base de suscriptores y, por otro, provocando la concentración del mercado interno entre pocos y grandes grupos empresariales. Además de las cuotas, ABPTA reclamó la atribución de poderes a ANCINE para controlar su cumplimiento porque cree que es un “cheque en blanco” del Congreso para la agencia a fin de decidir lo que puede vehiculizarse por las TV de paga de Brasil.

Por su parte, los productores independientes agrupados, aglutinados, en Associação Brasileira dos Produtores Independentes de Televisão (ABPTI-TV) y la Associação das Produtoras Brasileiras de Audiovisual (APBA) defendieron el establecimiento de cuotas, que representan menos del 1% del mercado, argumentando que son esenciales para la identidad nacional.

En sintonía con los argumentos de ABPTA, en Argentina también se aludió a la inconstitucionalidad en la fijación de cuotas de contenido a través de actores como CAPPSA (Cámara de productores y programadores de señales), aunque éste fue un poco más lejos haciendo eco de las demandas de las empresas de TV por cable. CAPPSA planteó la inconstitucionalidad de la distinción entre señales nacionales y extranjeras; criticó la fijación del 60% de la programación nacional y la potestad del Estado para determinar “acontecimientos de interés general”.

Sociedad civil

En Argentina, la participación de la sociedad civil se observó desde el inicio del proyecto (incluso puede apreciarse en el propio texto de la ley donde constan los aportes en las notas al pie). Su involucramiento fue decisivo para la búsqueda de consenso. En Brasil, la participación social fue más limitada y comienza a verificarse de modo más fuerte a partir de CONFECOM.

Papel parlamentario y de la oposición

El proyecto surge a partir de una iniciativa del Poder Ejecutivo en Argentina. En Brasil, surge en el seno del poder legislativo. En ambos casos, la oposición bloqueó el tratamiento parlamentario, aunque con más fuerza en Brasil que en Argentina, donde tuvo un gran papel para dilatar el debate por cinco años. Una de las críticas de la oposición, puntualmente por parte del Partido Demócrata, en el debate parlamentario, tenía que ver con la atribución de poderes a ANCINE en una línea similar a la expresada por los canales internacionales aglutinados en ABPTA.

En Argentina, el papel de la oposición se hizo sentir con más fuerza en el proceso de implementación de la ley (no abordado en este trabajo), por ejemplo, para la constitución de los organismos de control. El largo proceso de judicialización de la Ley 26.522 no estuvo presente en Brasil. *Clarín* fue el claro impulsor de este proceso, pero también hay que mencionar el papel de los diputados de la oposición, quienes solicitaron las primeras medidas cautelares (en Mendoza y Salta). También hay que aludir al papel del Poder Judicial. Los intereses de *Clarín* fueron convalidados en la Cámara Civil y Comercial de la ciudad de Buenos Aires y en el nivel federal. No así por la procuradora general de la nación y, finalmente, por la Corte Suprema de Justicia.

Palabras finales

Vale la pena retomar la caracterización de la política pública de comunicación planteada por Gustavo Gómez⁶² para los casos analizados. Desde su perspectiva, la intervención regulatoria argentina se enmarca en un modelo de "confrontación hegemónica", a partir de acciones concretas contra los medios de comunicación establecidos, entre las cuales el régimen de multiplicidad de licencias es central. En cambio, el autor ubica a Brasil dentro del modelo de "convivencia pacífica", que supone tensiones puntuales con los dueños de los medios, pero con ausencia de acciones que afecten sus intereses. En este sentido, pudo observarse que en el caso brasileño se buscó una solución ecuménica para convalidar situaciones de hecho respecto del régimen de propiedad. A partir de la convergencia tecnológica, la normativa considera al sector de tv de paga de modo unificado; sin embargo, no cuestiona la concentración del sector. Más bien se limita al establecimiento de reglas para evitar que el sector "histórico" se vea avasallado por los nuevos entrantes.

Como se explicitó al comienzo del trabajo, el foco del análisis se centró en el proceso de formulación de políticas y quedará como tarea para próximos trabajos explorar la implementación, así como el proceso de apropiación de las medidas por parte de los nuevos gobiernos de cara a las elecciones presidenciales en ambos países.⁶³ De modo preliminar, puede sostenerse que, por el momento, ni en Argentina ni en Brasil se han verificado cambios sustantivos en el sistema de medios atribuible a la falta de voluntad política para hacer cumplir las normativas y al papel de los principales grupos. En Brasil, inicialmente, la estrategia para cumplir con las cuotas pasó por la transmisión de largometrajes brasileños antiguos, lo cual no satisface los intereses de la audiencia. A su vez, los grandes distribuidores como Sky, por ejemplo, no cumplen con la

62 Gustavo Gómez, "Gobiernos progresistas y políticas de comunicación: una aproximación regional para provocar la reflexión", *Progresismo y políticas de comunicación. Manos a la obra*, Alberto Koschützke y Elisabet Gerber (eds.), Fundación Friedrich Ebert, Buenos Aires, 2011, pp. 15-32.

63 En Brasil, Dilma Rouseff fue reelecta con 51.6% de los votos en octubre de 2014. En Argentina, las elecciones presidenciales tendrán lugar en octubre de 2015.

obligatoriedad de *must carry* (que transporten los canales varios canales de tv abierta en su programación).⁶⁴

En Argentina, tras el fallo de la Corte Suprema y con los planes de adecuación presentados por los grandes grupos —incluido *Clarín*—,⁶⁵ hay gran expectativa por cómo instrumentará el proceso la autoridad de aplicación. Por el momento, la pluralidad de voces se ha limitado a un incremento de señales del sector público y el fomento a nuevas producciones que, generalmente se insertan en los canales estatales. Este escenario se complejiza aún más con la sanción de la Ley Argentina Digital,⁶⁶ que permite que las empresas de telecomunicaciones presten servicios de televisión de paga (excepto satelital), lo que estaba prohibido en la regulación de Servicios de Comunicación Audiovisual. Como plantea Martín Becerra, la aprobación de los planes de adecuación a la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual de Telefónica y Prisa junto con la sanción de la nueva ley de Telecomunicaciones “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”.⁶⁷ Ya no es posible sostener la vigencia del modelo de “confrontación hegemónica” descrito anteriormente, pero tampoco se ajusta al de “convivencia pacífica”; en todo caso, sería una convivencia selectiva.

Por último, y en un sentido más amplio, en el marco del proceso de convergencia que disuelve la línea entre telecomunicaciones y audiovisual aludido ampliamente en este trabajo, queda por indagar sobre las estructuras de las agencias regulatorias. Existe una tendencia mundial a unificar los organismos regulatorios vinculados al audiovisual y a las telecomunicaciones (el ejemplo emblemático es la OFCOM, en Inglaterra). En cambio en América Latina en general, y en Argentina y Brasil, en particular, los nuevos diseños institucionales consagran organismos distintos que plantean trayectorias divergentes.

Bibliografía

AMORÍN, María Eva “Las canaletas de la televisión. La historia de la tv por cable en la Argentina”, *Magazine Satelital*, Buenos Aires, 1997.

ARBALLO, Gustavo, “Fusión Cablevisión - Multicanal: análisis del dictamen de la CNDc”, *Saber derecho*, 17 de diciembre de 2007. Consultado el 13 de marzo de 2015 en <http://www.saberderecho.com/2007/12/fusin-cablevisin-multicanal-analisis-del.html>

BARANCKUK, Mariana “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)”, *Ley 26522 de Servicios de Comunicación Audiovisual*.

64 Las reglas de *must carry* aluden a la obligatoriedad de los distribuidores de incluir los canales de tv abierta dentro de su programación (grilla).

65 La autoridad de aplicación (AFSCA) rechazó el plan presentado por *Clarín* para dividirse en seis unidades por considerar que existían vínculos societarios entre dos de ellas. En octubre de 2014, el directorio de AFSCA votó la adecuación de oficio, ante lo cual el grupo solicitó al juez Federal Civil y Comercial Horacio Alfonso una medida cautelar. En forma paralela, a mediados de diciembre de 2014, la AFSCA aprobó los planes de adecuación presentados por Telefe y Prisa.

66 El 16 de diciembre de 2014 se sancionó la Ley Argentina Digital que reemplaza a la Ley de Telecomunicaciones de 1972. La nueva normativa declara como servicio público el uso y acceso a las redes de telecomunicaciones fijas, permitiendo al Estado regular las tarifas; establece velocidades mínimas para internet; incorpora el concepto de neutralidad en la red y permite que las empresas telefónicas presten servicios de tv de paga, entre otras cosas.

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

- Historia, antecedentes europeos y principales artículos*, Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual, Buenos Aires, 2010.
- BECERRA, Martín "Argentina Digital, convergencia y concentración", *Diario Perfil*, Buenos Aires, 21 de diciembre de 2014. Consultado en <http://www.perfil.com/columnistas/Argentina-Digital-convergencia-y-concentracion-20141221-0028.html>
- BECERRA, Martín, "Cuatro años de la ley audiovisual: un balance", en *Quiqu. Políticas y tecnologías de comunicación* (blogs-pot), Buenos Aires, 3 de octubre de 2013. Consultado en <http://martinbecerra.wordpress.com/2013/10/09/cuatro-anos-de-la-ley-audiovisual-un-balance/>
- BECERRA, Martín, "Desafíos en un mapa de medios cambiante", *La Nación*, Buenos Aires, 30 de octubre de 2013. Consultado en <http://www.lanacion.com.ar/1633869-desafios-en-un-mapa-de-medios-cambiante>
- BECERRA, Martín. "Una ley de medios producto del consenso", *La Nación*, Buenos Aires, 14 de septiembre de 2011. Consultado en <http://www.lanacion.com.ar/1405997-una-ley-de-medios-producto-del-consenso>
- BITTAR, Jorge, "Substitutivo ao PL 29/07 e apensos Descrição da Proposta", presentación realizada ante la Cámara de Diputados, Brasília, mayo, 2008. Consultado en <http://www.ifhc.org.br/wp-content/uploads/apresentacoes/1876.pdf>
- BUSO, Néstor y Diego Jaimes (comps.), *La cocina de la ley. El proceso de incidencia en la elaboración de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual en Argentina*, FARCO, Buenos Aires, 2011.
- BUSTAMANTE, Enrique, *Hacia un nuevo sistema mundial de comunicación. Las industrias culturales en la era digital*, Gedisa, Barcelona, 2003.
- CALIFANO, Bernadette, *Políticas de comunicación en la Argentina. Estudio del proceso privatizador de los canales de televisión 11 y 13 de la Ciudad de Buenos Aires*, tesis de doctorado, Universidad de Buenos Aires-Facultad de Ciencias Sociales, 2015.
- CÓRDOBA, Liliana, "La Coalición por una Radiodifusión Democrática: regeneración del espacio público y ejercicio de ciudadanía", *Argumentos. Revista de crítica social*, núm. 13, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Buenos Aires, octubre, 2011, pp. 133-157. Consultado en <http://revistasiiagg.sociales.uba.ar/index.php/argumentos/article/view/132>
- Corte Suprema de Justicia. Grupo Clarín y otros /c Poder Ejecutivo Nacional y otro /s acción meramente declarativa. Expediente: Letra G, tomo 49, núm. 439, año 2013, Tipo REX. 29 de octubre de 2013. Consultado en <http://www.csjn.gov.ar/confal/ConsultaCompletaFallos.do?method=verDocumentos&id=706428>
- DANTAS, Marcos, "PL-29 e TV por Assinatura: um debate que precisa crescer", *Observatório do Direito à Comunicação*, 18 de febrero de 2004.
- GÓMEZ, Gustavo, "Gobiernos progresistas y políticas de comunicación: una aproximación regional para provocar la reflexión", *Progresismo y políticas de comunicación. Manos a la obra*, Alberto Koschützke y Elisabet Gerber (eds.), Fundación Friedrich Ebert, Buenos Aires, 2011, pp. 15-32.
- HAJE, Lara, "o PL 29 e as políticas de comunicação no Brasil: a importância da participação da sociedade civil e do Poder Executivo no processo legislativo", *Anais da IV Conferência ACORN-REDECOM*, Brasília, DF, 14 y 15 mayo, 2010.
- INTERVOZES, "Propostas Centrais para a I Conferência Nacional de Comunicação". Consultado en <http://www.intervozes.org.br/arquivos/interdoc015piconfp>
- LORETI, Damián, "Nueva Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual", material de la cátedra Derecho a la Información, carrera de ciencias de la comunicación, Facultad de Ciencias Sociales, UBA, 2010. Consultado en http://www.catedras.fsoc.uba.ar/loreti/publicaciones_recomendadas/lsc_a_19p.pdf
- MCQUAIL, Denis, "Module 2: Unit 11: Media Regulation", Department of Media and Communication Attenborough Building, University of Leicester-University Road, Leicester, 2010.
- MARINO, Santiago, "El capítulo ausente en la ley de medios", *Ámbito Financiero*, Buenos Aires, 14 de marzo de 2014. Consultado en <http://www.ambito.com/diario/noticia.asp?id=732524>
- MARINO, Santiago, Guillermo Mastrini y Martín Becerra, "El proceso de regulación democrática de la comunicación en Argentina", *Derecho a comunicar*, núm. 1, Asociación mexicana de Derecho a la información, México, enero-abril, 2011, pp. 1-17. Consultado en <http://www.derechoacomunicar.amedio.org.mx/pdf/num1/1-argentina.pdf>
- MARTINS, Marcus, "As comunicacoes na constituicao cidadã: os impactos das alteracoes dos artigos 21 e 222", sin fecha. Consultado en <http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-v-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-os-cidadãos-na-carta-cidadã/comunicacao-social-as-comunicacoes-na-constituicao-cidadã-os-impactos-das-alteracoes-dos-arts.-21-e-222>
- MASTRINI, Guillermo y Mariano Mestman, "¿Desregulación o reregulación? De la derrota de las políticas a las políticas de la

- derrota", material de la cátedra Mastrini de políticas y planificación de la comunicación, Universidad de Buenos Aires (UBA)-Facultad de Ciencias Sociales, 1996.
- MASTRINI, Guillermo (ed.), *Mucho ruido, pocas leyes... Economía y políticas de comunicación en la Argentina*, 2ª edición, La Crujía, Buenos Aires, 2008.
- MASTRINI, Guillermo y Damián Loreti, "Sobre el fallo de la Cámara en el caso Clarín", material de cátedra Derecho a la información, carrera de ciencias de la comunicación, Universidad de Buenos Aires (UBA)-Facultad de Ciencias Sociales, 2013. Consultado en http://www.catedras.fsoc.uba.ar/loreti/documentos_de_la_catedra/loreti.mastrini2013fallocamaracycf.pdf
- MASTRINI, Guillermo, Diego de Charras y Cecilia Fariña, "Nuevas formas de regulación internacional y su impacto en el ámbito latinoamericano", *Las políticas de comunicación en el siglo XXI. Nuevos y viejos desafíos*, Guillermo Mastrini, Ana Bizberge, Diego de Charras (eds.), La Crujía, Buenos Aires, 2013.
- MIGUEL DE BUSTOS, Juan Carlos, *Los grupos multimedia. Estructuras y estrategias en los medios europeos*, Bosch, Barcelona, 1993.
- OSZLAK, Oscar y Guillermo O'Donnell, "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación", Documento G.E. CLACSO, vol. 4, Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Buenos Aires, 1981.
- PINHEIRO, Luis Claudio, "ANCINE y empresarios vuelven a divergir sobre cuota para TV paga", Cámara de Diputados, 2008. Consultado en <http://www2.camara.leg.br/espanol/agencia-de-noticias-de-la-camara-de-diputados/noticias/2008/2008dez/ancine-y-empresarios-vuelven-a-divergir-sobre>
- S/A, "ABTA: el mercado brasileño transita a una nueva etapa", *Prensario*, Buenos Aires, 10 de agosto de 2010. Consultado en http://www.prensario.tv/PL_Online/ABTA_2010_Daily_Report_Day_3.htm
- S/A, "Audiencia Pública: Ley de medios", Corte Suprema de Justicia, 28 y 29 de agosto de 2013. Videos consultados en <http://www.cij.gov.ar/ley-de-medios.html>
- S/A, "Cronología del recorrido de la ley de Servicios de Comunicación Audiovisual", *Telam*, Buenos Aires, 29 de octubre de 2013. Consultado en <http://www.telam.com.ar/notas/201310/38502-cronologia-del-recorrido-de-la-ley-de-servicios-de-comunicacion-audiovisual.html>
- S/A, "Dados sobre a 1ª Conferência Nacional de Comunicação (CONFECOM), realizada em 2009", Ministério das Comunicações, 1 de junio de 2012. Consultado en <http://www.mc.gov.br/acessoainformacao/servico-de-informacoes-ao-cidadao-sic/respostas-a-pedidos-de-informacao/25143-dados-sobre-a-1-conferencia-nacional-de-comunicacao-confecom-realizada-em-2009>
- S/A, "Desempeño del sector de Telecomunicaciones", *Telebrasil*, 2013. Consultado en <http://www.telebrasil.org.br/panorama-do-setor/desempenho-do-setor>
- S/A, "Distribución por operador de servicio", Consejo Latinoamericano de Publicidad en Multicanales (LAMAC), Argentina. Consultado en <http://www.lamac.org/argentina/metricas/distribucion-por-cable-operador/>
- S/A, "Distribución por prestador de servicio", Consejo Latinoamericano de Publicidad en Multicanales (LAMAC), Brasil. Consultado en <http://www.lamac.org/brasil-ingles/metrics/cable-operator-distribution/>
- S/A, "El Grupo Clarín presentó su plan de adecuación voluntaria", *Clarín*, Buenos Aires, 4 de noviembre de 2013. Consultado en http://www.clarin.com/politica/Ley-Grupo-Clarín-adequacion-voluntaria_0_1023497906.html
- S/A, "Instrução Normativa nº 100 de 29 de maio de 2012", ANCINE. Consultado en <http://ancine.gov.br/legislacao/instrucoes-normativas-consolidadas/instru-o-normativa-n-100-de-29-de-maio-de-2012>
- S/A, "Legislación y avisos oficiales", *Boletín oficial de la República Argentina*, año CXVII, núm. 31.756, Buenos Aires, 2009, a través de la página de la Asociación Argentina de Televisión por Cable (ATVC). Consultado en http://www.atvc.org.ar/documentos/ley_26522.pdf
- S/A, "Ley 26.522 — Servicios de Comunicación Audiovisual", Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSC), 2009, a través de la Asociación de Teleradiodifusoras Argentinas (ATA). Consultado en http://www.ata.org.ar/cpt_leyislaciones/ley-26-522-servicios-de-comunicacion-audiovisual/
- S/A, "Penetración de TV paga en hogares", Consejo Latinoamericano de Publicidad en Multicanales (LAMAC), Argentina. Consultado en <http://www.lamac.org/argentina/metricas/total-por-tv-paga/>
- S/A, "Penetración de TV paga en hogares", Consejo Latinoamericano de Publicidad en Multicanales (LAMAC), Brasil. Consultado en <http://www.lamac.org/brasil-ingles/metrics/pay-per-view-total/>
- S/A, "Pl. pasa al Senado en Brasil", *NextV LATAM*, 21 de junio de 2010. Consultado el 16 de marzo de 2014 en <http://nextvlatam.com/bill-29-goes-to-senate-in-brazil/?lang=es>

S/A, "Presentaciones recibidas por las Comisiones de Comunicaciones e Informática, de Presupuesto y Hacienda y de Libertad de Expresión", Cámara de Diputados, Audiencias Públicas realizadas el martes 8 y viernes 11 de septiembre de 2009. Consultadas en <http://www1.hcdn.gov.ar/radiodifusion/index.asp>

S/A, "Segundo debate sobre PLC 116 expõe divergências e põe em risco acordo para aprovação", *Cultura e mercado*, 8 de diciembre de 2010. Consultado en <http://www.culturaemercado.com.br/convergencia/segundo-debate-sobre-plc-116-expoe-divergencias-e-poe-em-risco-acordo-para-aprovacao/>

VAN CUILENBURG, Jan y Denis McQuail, "Cambios en el paradigma de política de medios. Hacia un nuevo paradigma de políticas de comunicación", *European Journal of Communication*, vol. 18. núm. 2, Sage, Londres, 2003, pp. 181-207.

WIMMER, Miriam, "Os Projetos de Lei de Comunicação de Massa por Assinatura: controvérsias, interesses e expectativas", *Revista de Direito, Estado e Telecomunicações*, vol. 2, núm. 1, Universidad de Brasília, Brasília, 2010, pp. 231-258.

Entrevistas

Entrevista a Suzy Dos Santos, investigadora de la Escuela de Comunicación de la Universidad Federal de Río de Janeiro (UFRJ).

Entrevista a Eduardo Tude, director del portal brasileño Teleco.com.br