

Los Estados nacionales podrían promover la gestión de la diversidad a nivel regional para limitar la concentración de los gigantes de Internet

Entrevista a Guillermo Mastrini

Por Ana Bizberge

Contacto: anabizberge@gmail.com



Creative Commons



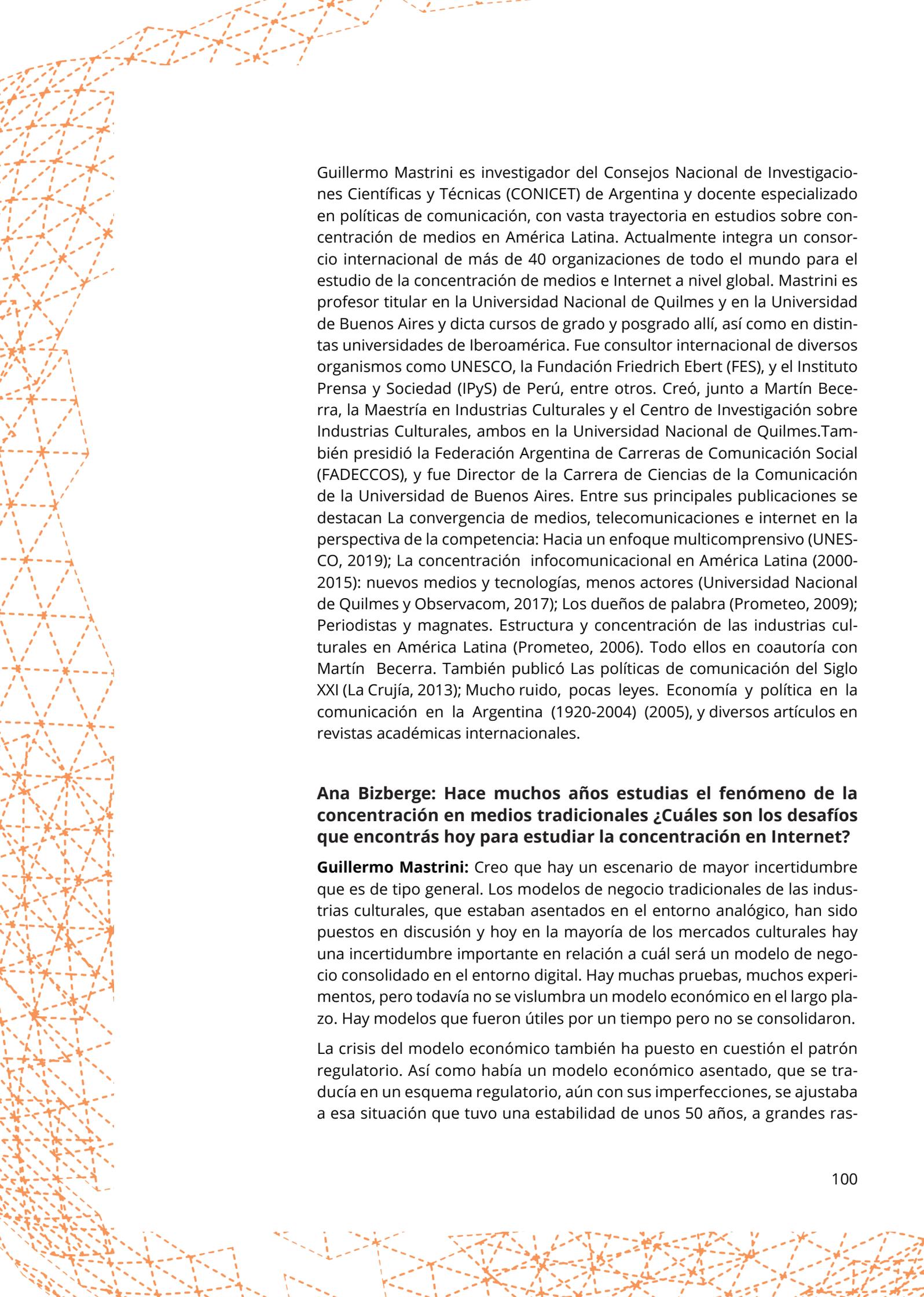
Atribuição



Não Comercial



Compartilhalgal



Guillermo Mastrini es investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) de Argentina y docente especializado en políticas de comunicación, con vasta trayectoria en estudios sobre concentración de medios en América Latina. Actualmente integra un consorcio internacional de más de 40 organizaciones de todo el mundo para el estudio de la concentración de medios e Internet a nivel global. Mastrini es profesor titular en la Universidad Nacional de Quilmes y en la Universidad de Buenos Aires y dicta cursos de grado y posgrado allí, así como en distintas universidades de Iberoamérica. Fue consultor internacional de diversos organismos como UNESCO, la Fundación Friedrich Ebert (FES), y el Instituto Prensa y Sociedad (IPyS) de Perú, entre otros. Creó, junto a Martín Becerra, la Maestría en Industrias Culturales y el Centro de Investigación sobre Industrias Culturales, ambos en la Universidad Nacional de Quilmes. También presidió la Federación Argentina de Carreras de Comunicación Social (FADECCOS), y fue Director de la Carrera de Ciencias de la Comunicación de la Universidad de Buenos Aires. Entre sus principales publicaciones se destacan La convergencia de medios, telecomunicaciones e internet en la perspectiva de la competencia: Hacia un enfoque multicompreensivo (UNESCO, 2019); La concentración infocomunicacional en América Latina (2000-2015): nuevos medios y tecnologías, menos actores (Universidad Nacional de Quilmes y Observacom, 2017); Los dueños de palabra (Prometeo, 2009); Periodistas y magnates. Estructura y concentración de las industrias culturales en América Latina (Prometeo, 2006). Todo ellos en coautoría con Martín Becerra. También publicó Las políticas de comunicación del Siglo XXI (La Crujía, 2013); Mucho ruido, pocas leyes. Economía y política en la comunicación en la Argentina (1920-2004) (2005), y diversos artículos en revistas académicas internacionales.

Ana Bizberge: Hace muchos años estudias el fenómeno de la concentración en medios tradicionales ¿Cuáles son los desafíos que encontrás hoy para estudiar la concentración en Internet?

Guillermo Mastrini: Creo que hay un escenario de mayor incertidumbre que es de tipo general. Los modelos de negocio tradicionales de las industrias culturales, que estaban asentados en el entorno analógico, han sido puestos en discusión y hoy en la mayoría de los mercados culturales hay una incertidumbre importante en relación a cuál será un modelo de negocio consolidado en el entorno digital. Hay muchas pruebas, muchos experimentos, pero todavía no se vislumbra un modelo económico en el largo plazo. Hay modelos que fueron útiles por un tiempo pero no se consolidaron.

La crisis del modelo económico también ha puesto en cuestión el patrón regulatorio. Así como había un modelo económico asentado, que se traducía en un esquema regulatorio, aún con sus imperfecciones, se ajustaba a esa situación que tuvo una estabilidad de unos 50 años, a grandes ras-



gos, desde 1950 hasta el 2000. Aunque había cierto nivel de dinamismo era bastante estático.

La primera cuestión, al ponerse en juego el modelo económico queda un modelo normativo que está regulando algo que está en crisis y no ha habido capacidad de adaptarlo a un nuevo esquema, más allá de algunos elementos como la aparición del concepto de convergencia. Se habla mucho de la convergencia regulatoria pero cuando uno analiza las autoridades convergentes ve que es más un título que una efectividad. No es que los países han establecido un modelo único regulatorio sino que han superpuesto funciones.

La convergencia implicaba también reunir tradiciones diferentes en materia de concentración. Ha habido un modelo de restricción de la concentración en el sector audiovisual y otro para las telecomunicaciones que se había flexibilizado en los 90 mucho más que el del audiovisual.

Al reunirse en un “modelo convergente” ¿se adopta la flexibilidad de las telecomunicaciones o la rigurosidad del sector audiovisual?

Mi perspectiva es que se mantienen los dos modelos, las restricciones del audiovisual y la apertura de las telecomunicaciones, bajo una autoridad única. Si tomamos los casos más paradigmáticos de la convergencia como Gran Bretaña, se ve que coexiste una corporación de servicio público como la Broadcasting Corporation (BBC) con un mercado de telecomunicaciones totalmente liberalizado, bajo el paraguas de la Oficina de Comunicaciones (OFCOM).

Recapitulando, nos encontramos con la pérdida de solidez de los modelos económicos, la irrupción de nuevas cuestiones que no terminan de consolidarse y la tercera cuestión, probablemente, la más disruptiva, es que hasta el surgimiento de Internet, el ámbito de las políticas de comunicación fueron los estados nacionales.

Al generarse un mercado global demandaría algún nivel de coordinación o regulación global y eso todavía no se ve. Ni termina de emerger una figura regulatoria global, ni los estados están dispuestos a ceder su soberanía en la materia. Es una situación tensa y complicada porque, por un lado, lo que uno observa empíricamente es que los estados nacionales ya no tienen capacidad para hacer frente a los grandes jugadores de la escena global como son principalmente las plataformas pero, al mismo tiempo, siguen tratando de incidir. Por otra parte, las plataformas si bien tienen una capacidad de desarrollar el mercado, sí les gustaría un escenario regulatorio definido por ellas, por supuesto, pero que fuera uniforme y no tener que ir a discutir en cada país y región modelos regulatorios.

Es un sistema que no satisface plenamente a nadie. Las empresas globales, terminan imponiendo por la propia fuerza del mercado su lógica para su beneficio. Hacen negociaciones con los bloques regionales más fuertes,



como por ejemplo, la Unión Europea (UE), que logra a veces contra-balancear el poder de las plataformas. Por otro lado, los estados nacionales intentan imponer ciertas restricciones a los gigantes de Internet con bastante poca efectividad- con la excepción mencionada de la UE- y las empresas nacionales, con un discurso sobre la asimetría regulatoria, dicen “nosotros estamos fuertemente regulados y nuestra competencia, que son las plataformas globales, no tienen ningún tipo de regulación”. Si bien ese diagnóstico es cierto, no lo es lo que presupone la enunciación de ese discurso por parte de las empresas nacionales que buscan quedar eximidas de la regulación.

Para los que sostenemos que estos actores (digitales) tienen que ser regulados por la particularidad que tienen, por conformar el espacio público de discusión y ser esenciales para la función democrática, esa asimetría regulatoria tiene que ser revisada, pero no para quitarle cargas a los actores tradicionales, sino para ver cómo se genera una nueva armonía que, adelante, veo que está muy lejos de concretarse.

En términos de las categorías analíticas para trabajar la concentración en Internet ¿los instrumentos con los que se venía trabajando desde la academia siguen siendo herramientas válidas, aplicables para el estudio de la concentración en el ámbito de Internet? ¿El nuevo escenario demanda nuevas aproximaciones?

Las herramientas pueden ser utilizadas, lo que se rompe es el molde del tamaño de mercado. Esto presenta una serie de dificultades que podrían solucionarse. Por ejemplo, para hacer un CR4 a nivel internacional tendríamos que tener sistemas de medición homogeneizados. Hoy los sistemas de medición son totalmente diferentes, entre otras cosas, no hay una fuente oficial de datos, salvo para algunos temas la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) y, finalmente, quienes brindan los datos son las propias empresas. Los datos más confiables sobre la situación mundial a nivel de concentración de plataformas y de Internet son los que dan las empresas- si es que los dan- porque son las únicas que tienen dimensión global.

No es que las herramientas no sean válidas sino que es mucho más difícil ajustarlas para que funcionen adecuadamente en el entorno de Internet.

Igual insisto en que más allá de la herramienta, lo que se rompe es el molde. Una cosa era medir mercados nacionales, que tenían una lógica. El problema es que tenemos que redefinir cuál es el mercado. En estos escenarios, el mercado es el planeta. Eso es una ruptura que está en discusión. No sé si se acepta universalmente que en Internet ya no hay mercados nacionales. Si uno lo ve empíricamente, la dinámica empresarial es global. A lo sumo estas “super plataformas” consideran alguna dimensión de lo local, pero el concepto de empresa es global.



1 Global Media and Internet Concentration Project (GMIP), dirigido por el investigador canadiense Dwayne Winseck.

La academia reacciona más lentamente porque implica asumir algo que tiene un montón de connotaciones de todo tipo, identitarias, filosóficas, que es “se acabaron los países”.

Creo que ahí está la principal dificultad en relación a cómo medir la concentración: en asumir que estas empresas nacieron para ser globales y tratar de volver a una territorialidad es casi imposible. Entonces ahí es en donde está el principal problema, no tanto en la herramienta concreta de medición de la concentración sino en la definición propia del mercado. Ahí faltan muchas discusiones hasta que se pueda asumir un mercado global y una regulación más general, ni siquiera me animo a decir todavía una regulación global, pero sí más abarcativa, más consensuada, más homogénea.

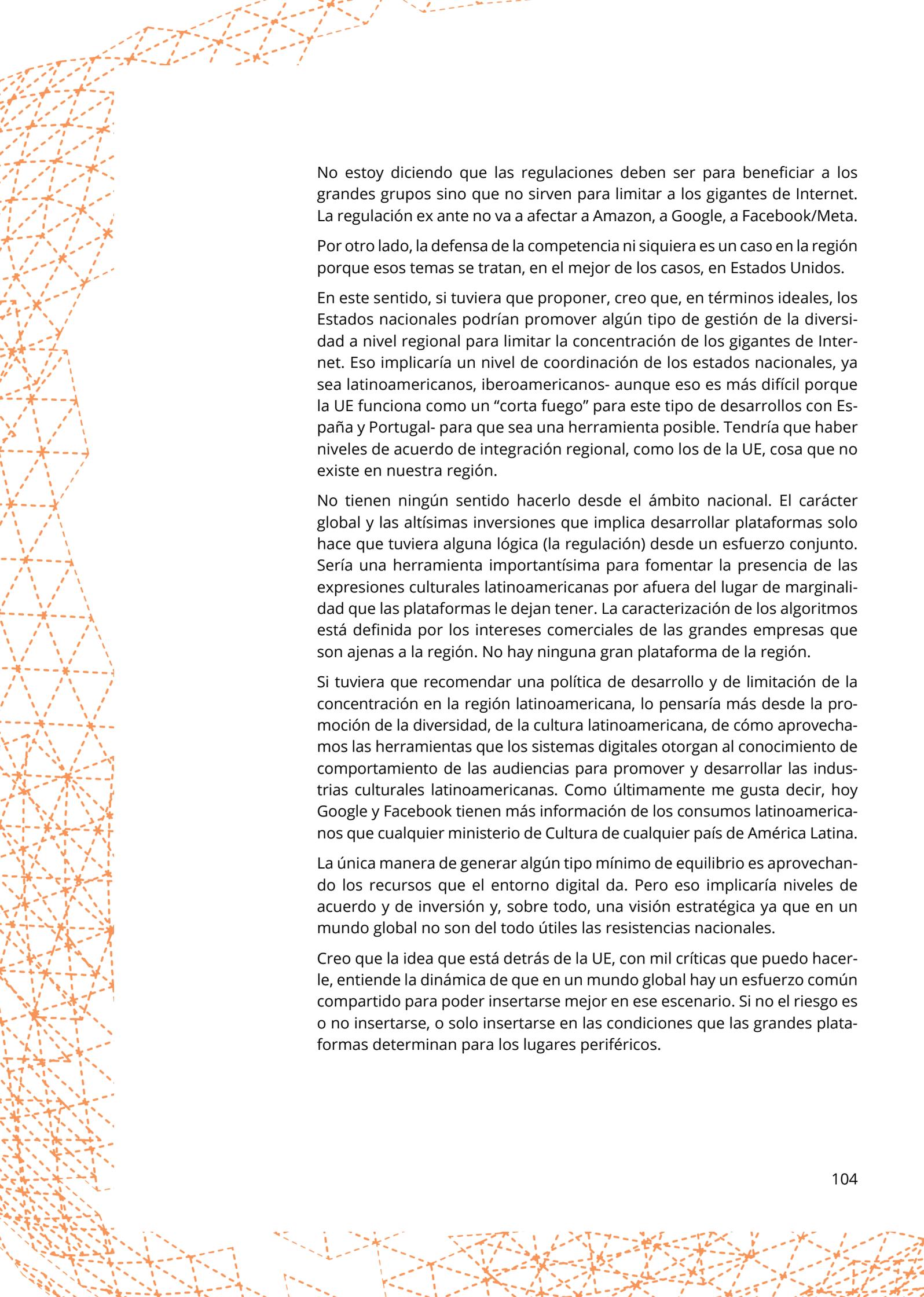
Si se asumiera un mercado global y algunos tipos de regulación homogénea, podríamos pensar luego herramientas adecuadas para medir esa nueva situación.

Ahora estamos trabajando en un proyecto de concentración de internet y medios en el mundo¹. Sin embargo, los estudios siguen siendo nacionales. Todavía no se asume que la metodología es global sino la sumatoria de mercados nacionales. Por eso enfatizo en que el problema no está en las herramientas sino en la definición del mercado.

¿Crees que hay alguna posibilidad de enfrentar la concentración de los gigantes globales de Internet desde los estados nacionales, en particular, desde Latinoamérica?

Podríamos pensar que el mecanismo tradicional para la regulación de la concentración era el de la regulación ex ante, por mercados, la fijación de límites concretos para el desarrollo. Una alternativa era la promoción de la diversidad, favorecer su existencia mediante incentivos económicos, por ejemplo, eso es clarísimo en la industria del cine. Otro mecanismo es el de promoción de defensa de la competencia. Si pensamos, el incremento de la concentración en Internet fue con la anuencia de las autoridades de competencia. Entonces, como defensores se muestran ineficaces para limitar la concentración. Desde los 80 en adelante, el criterio de las autoridades de defensa de la competencia estuvo vinculado al problema de los precios centralmente, pero en estos mercados en general, los usuarios no tienen que pagar, no hay precio. Esto implica una redefinición del concepto de competencia y esa concepción de que el mayor beneficio del consumidor está en la competitividad del precio. Las empresas de internet se han montado hábilmente en esto, indicando que no afectan los criterios de competencia.

Yo diría que para los países de la región, las regulaciones ex ante a nivel nacional en este escenario tienen muy poca eficacia porque terminan penalizando a las empresas nacionales. Esta es la paradoja, los campeones nacionales en la escala global son peces pequeños.



No estoy diciendo que las regulaciones deben ser para beneficiar a los grandes grupos sino que no sirven para limitar a los gigantes de Internet. La regulación ex ante no va a afectar a Amazon, a Google, a Facebook/Meta.

Por otro lado, la defensa de la competencia ni siquiera es un caso en la región porque esos temas se tratan, en el mejor de los casos, en Estados Unidos.

En este sentido, si tuviera que proponer, creo que, en términos ideales, los Estados nacionales podrían promover algún tipo de gestión de la diversidad a nivel regional para limitar la concentración de los gigantes de Internet. Eso implicaría un nivel de coordinación de los estados nacionales, ya sea latinoamericanos, iberoamericanos- aunque eso es más difícil porque la UE funciona como un “corta fuego” para este tipo de desarrollos con España y Portugal- para que sea una herramienta posible. Tendría que haber niveles de acuerdo de integración regional, como los de la UE, cosa que no existe en nuestra región.

No tienen ningún sentido hacerlo desde el ámbito nacional. El carácter global y las altísimas inversiones que implica desarrollar plataformas solo hace que tuviera alguna lógica (la regulación) desde un esfuerzo conjunto. Sería una herramienta importantísima para fomentar la presencia de las expresiones culturales latinoamericanas por afuera del lugar de marginalidad que las plataformas le dejan tener. La caracterización de los algoritmos está definida por los intereses comerciales de las grandes empresas que son ajenas a la región. No hay ninguna gran plataforma de la región.

Si tuviera que recomendar una política de desarrollo y de limitación de la concentración en la región latinoamericana, lo pensaría más desde la promoción de la diversidad, de la cultura latinoamericana, de cómo aprovechamos las herramientas que los sistemas digitales otorgan al conocimiento de comportamiento de las audiencias para promover y desarrollar las industrias culturales latinoamericanas. Como últimamente me gusta decir, hoy Google y Facebook tienen más información de los consumos latinoamericanos que cualquier ministerio de Cultura de cualquier país de América Latina.

La única manera de generar algún tipo mínimo de equilibrio es aprovechando los recursos que el entorno digital da. Pero eso implicaría niveles de acuerdo y de inversión y, sobre todo, una visión estratégica ya que en un mundo global no son del todo útiles las resistencias nacionales.

Creo que la idea que está detrás de la UE, con mil críticas que puedo hacerle, entiende la dinámica de que en un mundo global hay un esfuerzo común compartido para poder insertarse mejor en ese escenario. Si no el riesgo es o no insertarse, o solo insertarse en las condiciones que las grandes plataformas determinan para los lugares periféricos.

Una de las cosas que mencionaste es el modelo de gestión de la diversidad. ¿Podrías profundizar un poco más sobre cuáles crees que deberían ser los elementos de ese modelo? ¿Qué aspectos pueden ser retomados de la tradición regulatoria de las industrias culturales y cuáles dejan de estar vigentes?

Me refiero al modelo de gestión de la diversidad a través de incentivos y promoción. Al mismo tiempo veo un riesgo alto en esto, todo lo que sea trabajar con datos tiene el riesgo de que sean usados no para promover la diversidad sino para el control.

En la tradición de los estados latinoamericanos donde hubo una historia relativamente reciente de autoritarismo y donde no hay una historia de separación de los asuntos del Estado de los asuntos del gobierno, todo esto que estaba proponiendo tienen un riesgo mucho más alto que en otros lugares. Por eso hay que buscar que, junto con impulsos fiscales, quien administre esta potencial solución, esté dotado de una autonomía respecto del poder público concreto porque hay un riesgo muy alto en términos de manejo de datos, de privacidad.

En cuanto a medidas concretas, como sugerí antes, creo que hay que aprovechar las posibilidades y potencialidades que da el sistema digital.

Podríamos pensar dónde estaban los déficits de la producción y circulación de bienes culturales en el entorno analógico. Esto es lo que han hecho las empresas, aprovechando las nuevas tecnologías se han saltado los problemas del mundo analógico.

Uno de los grandes problemas para América Latina no estaba solo en la producción que, de alguna manera, había sido solventada, sino en la distribución y circulación, donde el control absoluto del sistema hollywoodense y también en la industria de la música hacía muy difícil la distribución alternativa.

El sistema digital facilita la creación de plataformas alternativas de distribución. Para que esto tenga sentido tienen que tener la escala necesaria.

Creo que el desafío de mediano y largo plazo se puede relacionar con un trabajo del investigador norteamericano Eli Noam que lo planteaba muy bien al hablar de tres brechas. Él decía si no se cierra la tercera brecha, que para él es el uso de los recursos tecnológicos, el cierre de las dos primeras (que haya conexión y su apropiación) es asfaltar el camino para ampliar enormemente y de forma insalvable la tercera brecha. Lo que estoy diciendo es cuidado que no solo no estamos haciendo medidas para limitar la concentración, en muchos casos estamos favoreciendo una futura mayor concentración.

Por eso es que, o se rompe el esquema y creamos herramientas para el escenario digital o usamos las de otros. O Latinoamérica piensa un lugar para sí misma o solo es dependiente de las plataformas y ahí está el punto estratégico de América Latina para pensar soluciones.



Frente a las dificultades que advertís sobre acuerdos regionales ¿Cuál sería desde tu punto de vista la institucionalidad o los actores que a nivel nacional y/o regional podrían contribuir a abordar todos los desafíos que venís comentando?

Si pensamos cómo ha evolucionado esto en los últimos años rescataría el lugar de la sociedad civil. Muchas veces ha logrado poner temas en agenda que ha hecho que, incluso las plataformas tengan que revertir algunas de sus decisiones.

Me parece que la clase política está absorbida por el corto plazo y en el corto plazo no se resuelve nada de todo esto. Para mí el problema es que los políticos quieren resolver en el corto plazo mediante iniciativas, regulaciones, algo que a nivel global no termina de estar resuelto ni siquiera en términos de modelo económico. Por eso planteo la necesidad de pensarlo como una respuesta más estratégica, salir de la coyuntura.

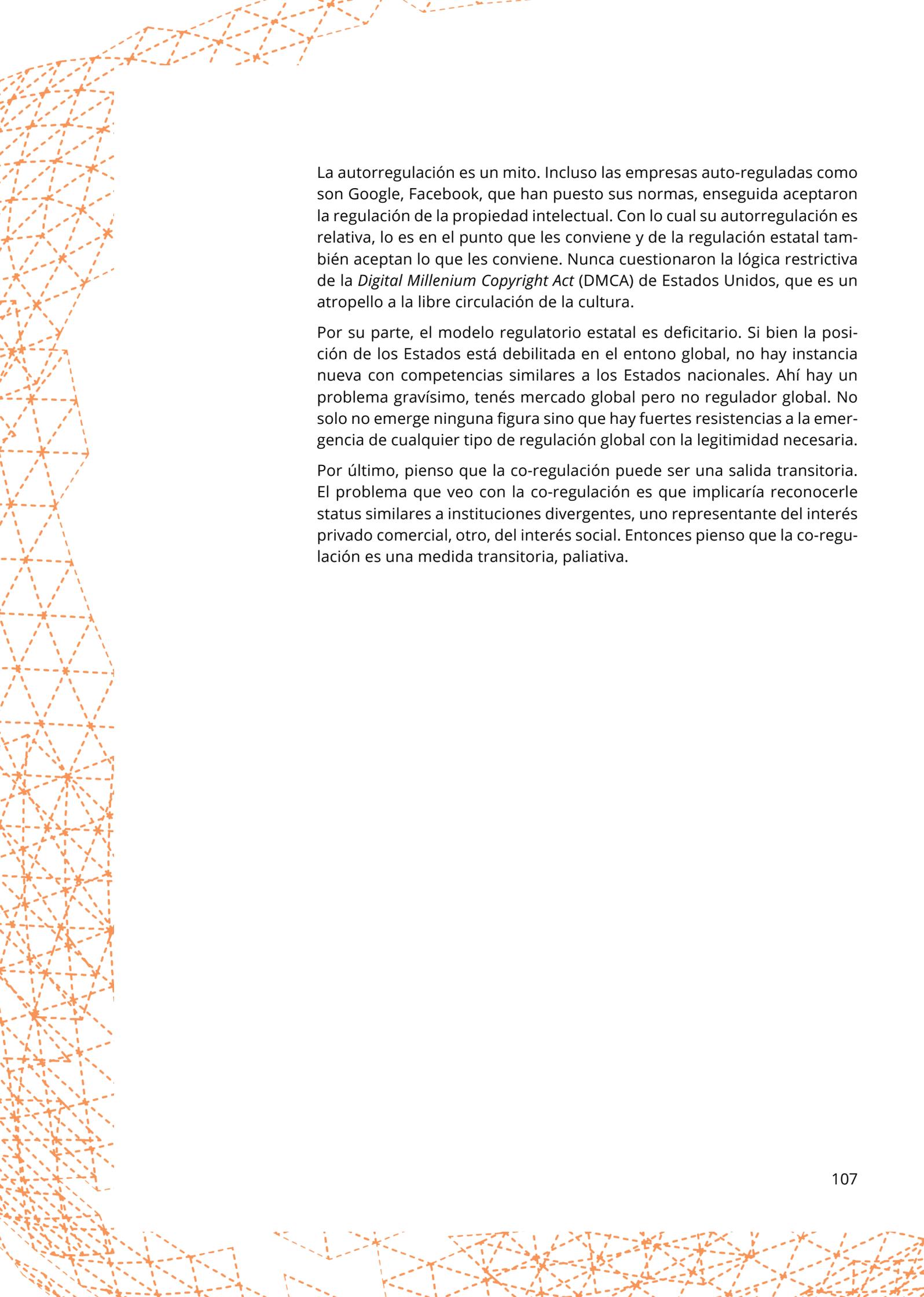
Hoy creo que la sociedad civil, aún con las dificultades para su definición, está demostrando que ve más allá de la coyuntura porque le preocupan temas: privacidad, propiedad intelectual, moderación de contenidos, entre otros. Así logran instalar en la agenda pública temáticas que hacen al problema más general de Internet, sacado del contexto de la coyuntura inmediata de los países.

Uno de los problemas para la regulación es que antes los marcos normativos permanecían estables por 50 años. Ahora, el mercado está constantemente exigiendo reglas nuevas que no preveíamos. El cambio constante de los mercados de las industrias culturales requiere la revisión permanente de los marcos mínimos de funcionamiento. Los estados tienen grandes dificultades para reaccionar y por eso termina ocurriendo que finalmente el gran regulador es el mercado. El mercado impone de hecho lo que después el Estado consagra y, en el mejor de los casos, atenúa mediante algún dispositivo regulatorio.

¿Cuáles son los alcances y limitaciones de los modelos de auto-regulación, co-regulación y regulación estatal?

La auto-regulación me parece una excelente estrategia discursiva de parte de las empresas. Cualquier institución se puede auto-regular, nadie te impide que te generes condiciones de funcionamiento. El problema es cuando el interés privado entra en conflicto con el interés social y ahí ninguna autorregulación se ha mostrado eficiente.

En un contexto en el que predominan las ideas liberales, de libre mercado, cabe recordar que al Estado moderno lo definieron los defensores del libre mercado. Karl Polanyi demostró cómo la conformación del libre mercado británico fue plasmada con la alta intervención del estado.



La autorregulación es un mito. Incluso las empresas auto-reguladas como son Google, Facebook, que han puesto sus normas, enseguida aceptaron la regulación de la propiedad intelectual. Con lo cual su autorregulación es relativa, lo es en el punto que les conviene y de la regulación estatal también aceptan lo que les conviene. Nunca cuestionaron la lógica restrictiva de la *Digital Millenium Copyright Act* (DMCA) de Estados Unidos, que es un atropello a la libre circulación de la cultura.

Por su parte, el modelo regulatorio estatal es deficitario. Si bien la posición de los Estados está debilitada en el entono global, no hay instancia nueva con competencias similares a los Estados nacionales. Ahí hay un problema gravísimo, tenés mercado global pero no regulador global. No solo no emerge ninguna figura sino que hay fuertes resistencias a la emergencia de cualquier tipo de regulación global con la legitimidad necesaria.

Por último, pienso que la co-regulación puede ser una salida transitoria. El problema que veo con la co-regulación es que implicaría reconocerle status similares a instituciones divergentes, uno representante del interés privado comercial, otro, del interés social. Entonces pienso que la co-regulación es una medida transitoria, paliativa.