

**Debates hacia la Ley de Comunicaciones Convergentes en la Argentina: de las audiencias públicas al comité de expertos.**

Debates à Lei de Comunicações Convergentes na Argentina: das audiências públicas ao comitê de especialistas

Discussions toward Convergent Communications Law in Argentina: from public audiences to experts committee.

**Ezequiel Alexander Rivero**

Doutorando em Ciências Sociais pela Universidad de Buenos Aires (UBA)- Argentina.  
Contato: squielrivero@gmail.com

**Juan Martín Zanotti**

Doutorando em Ciências Sociais pela Universidad de Buenos Aires (UBA)- Argentina.  
Contato: jmartinzanotti@gmail.com

**Submetido: 30/09/2016**

**Aprovado:13/11/2016**



## Resumen:

La relación de los intelectuales con la elaboración de políticas públicas presenta múltiples matices y puede ser abordada por diversos enfoques dentro de las ciencias sociales. En este texto analizamos concretamente las intervenciones de estos actores en las discusiones y reuniones académicas organizadas por el gobierno argentino en el camino hacia una ley que regulará de manera unificada la actividad de los medios y las telecomunicaciones. Mostraremos en el proceso recortes de temáticas y escenarios para el debate, exclusiones y el sentido de sus aportes en un momento marcado por políticas nuevas y controversiales en el país.

**Palabras clave:** regulación, convergencia, medios, telecomunicaciones, debates

## Resumo:

A relação entre intelectuais e a elaboração de políticas públicas apresenta múltiplas matizes e pode ser abordada por diversos enfoques dentro das ciências sociais. Neste texto analisamos concretamente as intervenções destes atores nas discussões e reuniões acadêmicas organizadas pelo governo argentino no caminho a uma lei que regulará de maneira unificada a atividade dos meios e as telecomunicações. Mostraremos no processo, recortes de temáticas e cenários para o debate, exclusões e o sentido de suas contribuições em um momento marcado por políticas novas e controversiais no país.

**Palavras-chave:** regulação, convergência, mídia, telecomunicações, debates

## Abstract:

The relation between intellectuals and the elaboration of public policies present multiple nuances and it can be dealt with different approaches within social sciences. In this text, we specifically analyze the interventions of these actors in academic meetings and discussions organized by the argentine government towards a law which will regulate media and telecommunications in a unifying way. In the process, we will show cuts in subject matters and stages for the debate, exclusions and the sense of experts' contributions at a moment marked by new and controversial policies in the country.

**Keywords:** regulation, convergence, media, telecommunications, debate



## Introducción

Luego de asumir en diciembre de 2015, el nuevo gobierno argentino introdujo, mediante decretos presidenciales, cambios clave en las políticas de comunicación del país que apuntaron a liberalizar el mercado ampliado de las comunicaciones, permitiendo mayores niveles de concentración en favor de los actores dominantes. En simultáneo, conformó una Comisión Redactora a la que encargó la elaboración de un proyecto de Ley de Comunicaciones Convergentes que reuniría las leyes de Servicios de Comunicación Audiovisual (SCA) sancionada en 2009 y Argentina Digital de 2014, que regulan los mercados audiovisual y de telecomunicaciones.

En el marco de la elaboración del anteproyecto de Ley, la Comisión organizó audiencias, debates y seminarios convocando a diferentes actores con el objetivo declarado de recoger distintas miradas, diagnósticos y conocimiento experto que usaría como suministro para su redacción. Entre abril y septiembre de 2016 se realizaron: a) doce audiencias con cámaras empresariales, sindicatos, asociaciones de profesionales, carreras de comunicación y otros actores de la sociedad civil; b) tres actividades académicas en universidades nacionales y c) un Seminario Internacional sobre Ley de la Convergencia.

A partir de este escenario, el trabajo busca analizar las distintas instancias de discusión que tuvieron lugar entre marzo y septiembre de 2016, etapa inicial del ciclo de elaboración de la Ley, en relación a las características de los actores convocados y excluidos de la agenda, con especial énfasis en el heterogéneo grupo de los intelectuales, para reconocer el sentido de sus aportes, principales definiciones e intereses. El trabajo supone que todo proceso de diseño de una nueva regulación requiere la intervención de especialistas de diferentes campos, con lo cual no se cuestiona la pertinencia de sus participaciones, sino más bien el recorte de actores convocados y los ámbitos de discusión que, en nuestra hipótesis, configurarían una esfera pública restringida que llevaría a la exclusión de actores relevantes, en un movimiento de re-politización enfocado en los aspectos mercantiles y tecnológicos de la comunicación.

El texto está organizado de la siguiente manera: en la segunda sección se problematiza la relación entre políticas de comunicación e intelectuales; en la tercera parte se examina el proceso de discusión previo a la sanción de la Ley de SCA (2009) como antecedente contra el cual se observa el proceso actual; en la cuarta parte se describen los cambios introducidos a partir de fines de 2015 en las políticas de comunicación; en la quinta parte se describe el proceso de discusión de 2016 en sus distintas instancias de debates, seminarios y reuniones; en la sexta y última parte se ofrecen algunas conclusiones que retoman la hipótesis de una esfera pública restringida, y un debate enfocado en aspectos técnico-económicos, protagonizado por ex funcionarios de gobiernos anteriores y empresarios presentados como expertos independientes, y contados exponentes académicos.



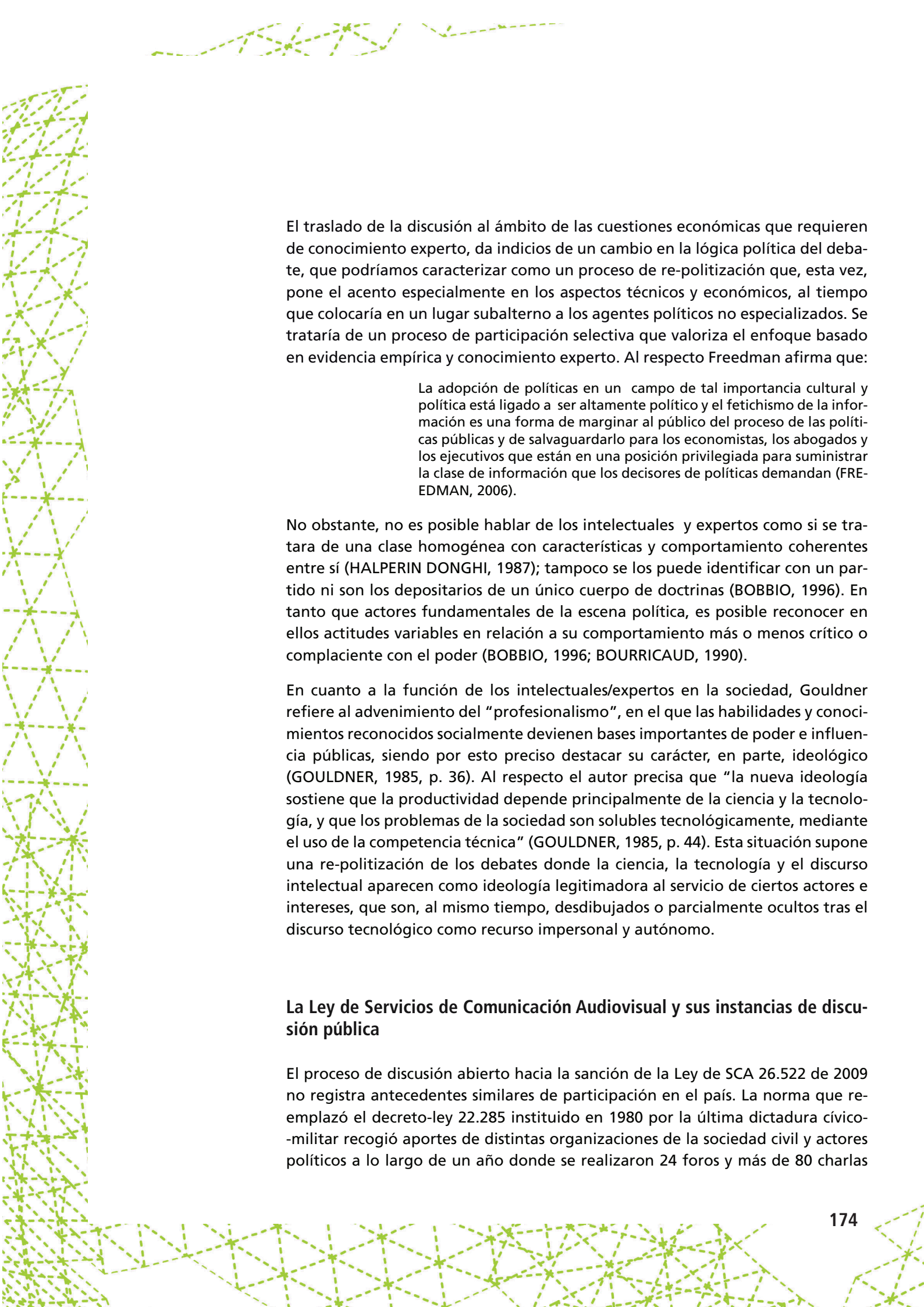
## La(s) política(s), los intelectuales y los medios

Las políticas públicas, definidas como una toma de posición del Estado que, mediante acciones u omisiones, intenta alguna forma de resolución de cuestiones problematizadas socialmente (OSZLAK & O'DONNELL, 2011), implican en su diseño la participación de distintas agencias estatales y de un número creciente de grupos con intereses muchas veces en tensión, lo que, en el caso de las políticas de comunicación, da lugar a controversias vinculadas con la disputa entre lógicas de mercado y prácticas de comunicación que son resultado de una interacción compleja entre actores que buscan influir sobre el proceso político (CALIFANO, 2015). Al tradicional grupo de funcionarios públicos, legisladores y actores de la industria, se suman organizaciones supranacionales y un amplio abanico de grupos de la sociedad civil. Añade aún más complejidad el hecho de que la definición de las políticas de comunicación no se limitan al ámbito local, sino que está afectada por principios y reglas provenientes de diversos acuerdos y tratados internacionales (FREEDMAN, 2006).

En el caso argentino, las discusiones en torno a la Ley SCA durante 2009 dieron cuenta de la multiplicidad de actores interesados en incidir en la definición de las políticas de comunicación. Según Liliana Córdoba (2013) en la última década se produjo en el país una tematización creciente de demandas por la democratización de la información y los medios, lo que la autora vincula a otro fenómeno, el de la "ciudadanización" de los problemas de la comunicación (MARTÍN-BARBERO, 2007). Sin embargo, es preciso marcar los límites de estas definiciones, ya que, como plantea Freedman, no existe una relación directa entre el número y diversidad de participantes de las discusiones y la decisión que efectivamente se toma. Según este autor, "la explosión de actores está probablemente más relacionada con la expansión de las industrias de medios, que con su capacidad de cambiar el equilibrio de poder en una situación de toma de decisiones", que, en última instancia, quedaría en manos de una "pequeña elite de decisores políticos" (FREEDMAN, 2006).

No obstante, las discusiones públicas iniciadas en Argentina con motivo de la elaboración de un anteproyecto de Ley de Comunicaciones Convergentes durante 2016 presentan una serie de novedades -en alguna medida contrastantes con el proceso de discusión que culminó con la sanción de la Ley SCA en 2009-, en relación al mayor énfasis que otorgan, tanto a los aspectos técnicos y económicos, como a la evidencia empírica como insumo para la toma de decisiones.

Con el optimismo tecnológico y el discurso de la convergencia como predicado, en la nueva etapa política que se inicia en diciembre de 2015 en la Argentina, cambian las prioridades y condiciones del debate público, su agenda, espacios de discusión y los actores sociales con derecho a hablar; de esta forma, la selección y recorte de actores configuraría una esfera pública restringida, reelaborando ideas de Nancy Fraser (1999) en su crítica a las democracias contemporáneas.



El traslado de la discusión al ámbito de las cuestiones económicas que requieren de conocimiento experto, da indicios de un cambio en la lógica política del debate, que podríamos caracterizar como un proceso de re-politización que, esta vez, pone el acento especialmente en los aspectos técnicos y económicos, al tiempo que colocaría en un lugar subalterno a los agentes políticos no especializados. Se trataría de un proceso de participación selectiva que valoriza el enfoque basado en evidencia empírica y conocimiento experto. Al respecto Freedman afirma que:

La adopción de políticas en un campo de tal importancia cultural y política está ligado a ser altamente político y el fetichismo de la información es una forma de marginar al público del proceso de las políticas públicas y de salvaguardarlo para los economistas, los abogados y los ejecutivos que están en una posición privilegiada para suministrar la clase de información que los decisores de políticas demandan (FREEDMAN, 2006).

No obstante, no es posible hablar de los intelectuales y expertos como si se tratara de una clase homogénea con características y comportamiento coherentes entre sí (HALPERIN DONGHI, 1987); tampoco se los puede identificar con un partido ni son los depositarios de un único cuerpo de doctrinas (BOBBIO, 1996). En tanto que actores fundamentales de la escena política, es posible reconocer en ellos actitudes variables en relación a su comportamiento más o menos crítico o complaciente con el poder (BOBBIO, 1996; BOURRICAUD, 1990).

En cuanto a la función de los intelectuales/expertos en la sociedad, Gouldner refiere al advenimiento del “profesionalismo”, en el que las habilidades y conocimientos reconocidos socialmente devienen bases importantes de poder e influencia públicas, siendo por esto preciso destacar su carácter, en parte, ideológico (GOULDNER, 1985, p. 36). Al respecto el autor precisa que “la nueva ideología sostiene que la productividad depende principalmente de la ciencia y la tecnología, y que los problemas de la sociedad son solubles tecnológicamente, mediante el uso de la competencia técnica” (GOULDNER, 1985, p. 44). Esta situación supone una re-politización de los debates donde la ciencia, la tecnología y el discurso intelectual aparecen como ideología legitimadora al servicio de ciertos actores e intereses, que son, al mismo tiempo, desdibujados o parcialmente ocultos tras el discurso tecnológico como recurso impersonal y autónomo.

### **La Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual y sus instancias de discusión pública**

El proceso de discusión abierto hacia la sanción de la Ley de SCA 26.522 de 2009 no registra antecedentes similares de participación en el país. La norma que reemplazó el decreto-ley 22.285 instituido en 1980 por la última dictadura cívico-militar recogió aportes de distintas organizaciones de la sociedad civil y actores políticos a lo largo de un año donde se realizaron 24 foros y más de 80 charlas

1 Muchas sugerencias de los foros están documentadas como notas al pie en la ley, que tiene la particularidad de ser una "ley comentada" e incluye también anotaciones de antecedentes jurisprudenciales y normativos de otros países.

2 Los 21 puntos pueden consultarse en: <https://goo.gl/3VWBXHX>

3 Para más información sobre la Coalición por la Radiodifusión Democrática ver <https://goo.gl/VKUyNk>

4 Si bien la modificación de esta norma figuraba en la plataforma electoral de la ex mandataria, no existían garantías de que se avanzara en esta dirección, ya que como marca Martín Becerra (2015), las políticas de medios del kirchnerismo mostraron elementos contradictorios en distintas etapas.

5 Los foros se desarrollaron en las provincias de Salta, Tucumán, Jujuy, Catamarca, Chaco, Misiones, Entre Ríos, Corrientes, Córdoba, Santa Fe, Buenos Aires, Mendoza, San Juan, La Pampa, Río Negro, Neuquén, La Rioja y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

6 Sobre judicialización de la Ley SCA, ver también Loreti, D. & Lozano, L. (2014, pp. 195-236)

públicas<sup>1</sup>. El proyecto a su vez estuvo basado en una propuesta de "21 Puntos Básicos por el Derecho a la Comunicación"<sup>2</sup> presentados por la Coalición por una Radiodifusión Democrática (CRD) en 2004<sup>3</sup>. En este punto resulta clave señalar, que el proceso de discusión de la Ley SCA incluyó, tal como lo requiere el proceso de elaboración de cualquier ley, la intervención de conocimiento especializado, aportado por expertos y técnicos en distintas materias.

En marzo de 2009, la ex presidenta Fernández de Kirchner anunció que enviaría el proyecto para reemplazar el decreto-ley de la dictadura, y comenzaron a sucederse una serie de eventos en la construcción de la norma, capitalizada políticamente en el contexto de un enfrentamiento con el principal grupo concentrado de medios (Grupo Clarín)<sup>4</sup>. Los foros de discusión<sup>5</sup>, que tuvieron lugar en las universidades públicas de distintas provincias, fueron centrales en esta dirección y expresaron una instancia de participación abierta y masiva.

En el mes de septiembre del mismo año se realizaron cuatro audiencias públicas en Diputados donde tomó la palabra un grupo diverso de expositores, entre ellos un referente de la CRD. También se expresaron representantes de sindicatos de prensa y otros gremios que subrayaron que la ley era "perfectible" pero implicaba un gran avance democrático. En la segunda jornada se repitió la tendencia mayoritaria de pronunciamientos a favor aunque entidades que agrupan a las principales empresas de medios se manifestaron en contra, con argumentos como la no injerencia del Estado en la actividad de los licenciarios y la defensa de la propiedad privada. La tercera audiencia contó con la intervención de Federico Schuster, decano de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA), una de las instituciones más castigadas por los grandes medios por haber emitido documentos en adhesión al proyecto de ley que tuvieron trascendencia. Este mismo día se pronunció un representante de Carta Abierta, espacio que reunió durante los gobiernos kirchneristas a los intelectuales "oficialistas".

La última audiencia fue una de las más extensas y concurridas. Todas las reuniones contaron con una presencia muy disminuida de legisladores opositores quienes buscaron deslegitimar el proceso de discusión, entre ellos Silvana Giudici, actual Directora del Ente Nacional de Comunicaciones (Enacom) y Coordinadora de la Comisión Redactora del anteproyecto de Ley de Comunicaciones, y por entonces, presidenta de la Comisión de Libertad de Expresión.

La discusión pasó luego a Senadores y el 10 de octubre la ley fue aprobada, en una votación que fue acompañada por una movilización en las calles. Desde entonces, el Grupo Clarín puso en marcha una estrategia de judicialización de la norma, argumentando afectaciones a la libertad de expresión, con la cual obtuvo medidas cautelares, y más tarde fallos judiciales que suspendieron la aplicación de algunos artículos (41, 45, 48, 161)<sup>6</sup>. Finalmente en 2013 fue ratificada como constitucional por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, después del largo litigio sostenido entre el Grupo Clarín y el Poder Ejecutivo que derivó en una



Audiencia Pública ante la Corte donde diferentes expertos reeditaron de algún modo el debate legislativo bajo la figura de “amicus curiae”.

## El giro en la política de comunicación a partir de diciembre de 2015

La asunción del nuevo gobierno nacional en diciembre de 2015, marcó un giro en las políticas. A pocos días de iniciada su gestión, el Presidente dictó una serie de decretos que modificaron las normativas que regulan el sector de las comunicaciones. En un primer momento creó el Ministerio de las Comunicaciones (DNU 13/2015) y transfirió a su órbita las principales atribuciones de AFSCA y AFTIC -autoridades de aplicación de las leyes Audiovisual y Argentina Digital-, a pesar de que ambas normas establecen que los organismos de aplicación y control deben ser autárquicos.

Las modificaciones de fondo se realizaron mediante Decreto 267/2015, que creó el Enacom en reemplazo de las autoridades preexistentes. El Decreto afecta artículos clave de ambas leyes ya que, entre otras novedades, amplía los límites para la concentración de licencias y extiende sus plazos de explotación, facilita la transferencia de licencias entre empresas y autoriza el ingreso de empresas audiovisuales al sector de las telecomunicaciones, entre otras disposiciones tendientes a liberalizar el mercado de las comunicaciones<sup>7</sup>.

El texto del Decreto argumenta que el escenario abierto por la convergencia tecnológica vuelve imperativo actualizar la normativa y rediseñar las instituciones que aplican las leyes del sector para adecuarlas a nuevos tiempos. No obstante, el argumento de la convergencia tecnológica funciona, en la práctica, como un corsé que recorta la agenda del debate y los actores, marcando un retorno a la definición de la comunicación basada en criterios mercantiles<sup>8</sup>.

## Hacia una nueva Ley de Comunicaciones Convergentes en la Argentina

Luego de la creación de un nuevo Ministerio de Comunicaciones y de la promulgación del decreto que disolvió las autoridades del audiovisual y de las Telecomunicaciones generando el nuevo ente de control, el Estado conformó una “Comisión para la Elaboración del Proyecto de Reforma, Actualización y Unificación de las Leyes 26.522 y 27.078”, normas vigentes sancionadas en 2009 y 2014. La Comisión tomó a su cargo el estudio de las reformas necesarias al marco normativo vigente, para la elaboración de un anteproyecto de Ley, en el plazo de 180 días a partir de marzo de 2016. En el mismo acto, nombró a sus seis integrantes: Héctor Huici (Secretario de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones); Andrés Gil Domínguez (Abogado constitucionalista); Henoah Aguiar (Vicepresidente de

<sup>7</sup> Para una lectura más detallada sobre los cambios, ver Autores (2016) y “Restauración” de Martín Becerra disponible en <https://goo.gl/NnmDD9>. Las políticas de comunicación del gobierno recibieron impugnaciones judiciales presentadas por ex funcionarios y organizaciones civiles. Asimismo, a pedido de la Defensoría del Público e instituciones académicas, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de la OEA convocó a una audiencia sobre “Libertad de Expresión y los Cambios en la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual en Argentina”: <https://goo.gl/RtS1BZ>. Ver además la Declaración del CELS sobre el proyecto de reforma de la Ley de SCA: <https://goo.gl/35WULv>

<sup>8</sup> Ver 17 Principios para una Nueva Ley de Comunicaciones Convergentes en <https://goo.gl/SyA4MP>

9 Además de las actividades de la Comisión Redactora, se conoció que la consultora norteamericana McKinsey tendría un rol de consultoría en el diseño de las nuevas políticas. Según informaciones publicadas en la prensa, la Consultora trabaja junto al Gobierno argentino desde marzo de 2016 en una propuesta titulada "Apoyando al gobierno argentino en la construcción de un marco regulatorio para el desarrollo y la innovación en TIC (Tecnología de la Información y la Comunicación)". Al respecto se puede consultar la nota de Fernando Krakowiak en Diario Página/12 del día 13/6/2016 en: <http://bit.ly/1ULsJ7x>

10 Asociación de Teleriodifusoras Argentinas (ATA), Federación de Medios de Comunicación (FEMECO), Asoc. Iberoamericana de Empresas de Telecomunicaciones (ASIET), Cámara Argentina de Internet (CABASE), Cámara Argentina de Industrias Electrónicas, Electromecánicas y Luminotécnicas (CADDIEL), Asoc. de Radiodifusoras Privadas Argentinas (ARPA), Asoc. Patagónica de Radiodifusores FM (APARFM), Cámara Argentina de Pequeños Proveedores de Internet (CAPPI), Cámara Argentina de Productores Independientes de TV (CAPIT), Cámara de Informática y Comunicaciones de la Rep. Argentina (CICOMRA), Cámara Argentina de Telefonía IP (CATIP), Cámara Argentina de Valor Agregado Móvil (CAVAM), la Cámara Industrial Animación y Tecnología Argentina (CAMIAT), la Asoc. Latinoamericana de Internet (ALAI) y la Cámara Argentina de Proveedores y Fabricantes de Equipos de Radiodifusión (CAPER).

11 Cámara Argentina de Productores de Fonograma y Videogramas (CAPIF), Sociedad Argentina de Autores y Compositores de Música (SADAIC) y Asociación Argentina de Intérpretes (AADI).

ARSAT); Santiago Kovadloff (Filósofo); Alejandro Pereyra y Silvana Giudici (Directores del Enacom). Desde su conformación, en marzo de 2016, y hasta la fecha de cierre de este artículo, la Comisión organizó 12 audiencias a las que convocó a distintos actores vinculados a las comunicaciones<sup>9</sup>; tres actividades académicas realizadas en distintas universidades públicas y un Seminario Internacional sobre Ley de la Convergencia.

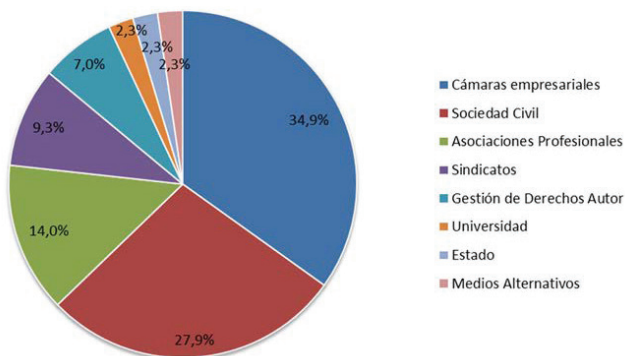
### **Audiencias, Debates y Eventos especiales: los nuevos nombres de la Participación**

#### **Sobre las Audiencias participativas**

Entre abril y septiembre de 2016 la Comisión recibió en audiencia a 43 organizaciones. La dinámica de las reuniones consistía en exposiciones de 15 minutos, tras lo cual los miembros de la Comisión realizaban comentarios o preguntas aclaratorias y las organizaciones, por su parte, podían dejar documentos ampliatorios de sus exposiciones que eran luego publicados en la página web de Enacom.

#### **Actores Convocados a Audiencias de la Comisión Redactora**

*Sobre 12 audiencias entre abril y septiembre de 2016*



Fuente: elaboración propia sobre las versiones taquigráficas de las audiencias

Sobre un total de 43 organizaciones convocadas de marzo a septiembre de 2016, el 34,9% corresponde a cámaras y empresariales<sup>10</sup> representantes del sector audiovisual, telecomunicaciones, electrónica e informática y el 7,7% a entidades gestoras de derechos de autor<sup>11</sup>; con lo cual, más del 40% de los expositores se inscriben en la actividad comercial lucrativa de la comunicación.

Por su parte, el 14% de los convocados fueron organismos que nuclean a especialistas y profesionales en diferentes áreas<sup>12</sup>. Es decir, el conocimiento técnico/experto fue aportado mayoritariamente por Organizaciones no Gubernamentales en vez de universidades públicas, que apenas alcanzaron el 2,3% de la participación.



12 Son Asociaciones de profesionales aquellas cuya principal estrategia de intervención es la producción de conocimiento especializado a través de la publicación de informes técnicos, anuarios, recomendaciones, etc. Participaron de las audiencias la Asociación Civil Comunicación por la Igualdad, Fundación para el Desarrollo de las TICs (FUNDTIC), Foro de Periodismo Argentino (FOPEA), Consejo Profesional de Ingeniería de Telecomunicaciones, Electrónica y Computación (COPITEC) y Asoc. por los Derechos Civiles (ADC) y el Centro de Estudios en Libertad de Expresión y Acceso a la Información (CELE) de la Universidad de Palermo.

13 Red PAR (Periodistas de Argentina en Red - Por una comunicación no sexista), Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Radio Club Argentino, Federación Argentina de Músicos Independientes (FAMI), Confederación Argentina Deportiva de Sordos (CADE), Fundación Directorio Legislativo, Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Mutualidad Argentina de Hipoacúsicos (MAH), Internet Society (Oficina para América Latina y el Caribe), Asociación para el Progreso de las Comunicaciones (APC) y la Comisión Episcopal de Comunicación Social.

14 Participaron el Secretario de Derechos Humanos de la Provincia de Buenos Aires y la titular de la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual, organismo creado por la ley de SCA.

15 En representación de los medios alternativos participó la Red Nacional de Medios Alternativos (RNMA) y por parte la Universidad, la Federación Argentina de Carreras de Comunicación Social (FADECCOS) junto a la Red de Carreras de Comunicación Social y Periodismo (REDCOM).

El 27,9% de las participaciones restantes se completan con un heterogéneo grupo de organizaciones de la sociedad civil<sup>13</sup> dedicadas a diversidad de género, discapacidad, actividad parlamentaria, religión, promoción de nuevas tecnologías, entre otros. El sector estatal consiguió dos presentaciones<sup>14</sup>, los medios alternativos y el sector universitario, fueron los que tuvieron menor participación<sup>15</sup>, mientras que los medios públicos y los pueblos originarios no fueron llamados.

### **Las actividades académicas**

Del Primer Debate Académico -Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires (UBA)-, participaron cuatro panelistas, comenzando por Martín Becerra, quien señaló que el interés público debe ser organizador de las discusiones sobre regulación en materia de comunicación y sostuvo su argumentación en los principios que operan en la Unión Europea, estándares del Sistema Interamericano de DDHH y la Convención para la Protección y Promoción de la Diversidad Cultural de UNESCO.

Remarcó que regular las comunicaciones no es solo política industrial, debido a la singularidad del recurso de la información que hace insuficiente la mera intervención de las áreas de defensa de la competencia y advirtió que, quienes desde otras disciplinas solo abordan la regulación de las comunicaciones como una disputa tecnológica, económica o artefactual, desconocen que los medios y las tecnologías son vínculos sociales y su regulación afecta la deliberación democrática misma (información verbal)<sup>16</sup>.

Por su parte, Diego Petrecolla señaló que, aunque el sector de las comunicaciones tiene especificidades, como cualquier sector de la economía, los principios de defensa de la competencia le son igualmente aplicables. Manifestó que "hay presunción de existencia de abuso de posición dominante", y destacó la importancia del control ex ante para prevenir prácticas anticompetitivas (información verbal)<sup>17</sup>.

Damián Loreti, enmarcó su intervención en los principios de progresividad y no regresividad en materia de derechos humanos y de libertad de expresión. El especialista refirió a la existencia de una tensión doctrinaria y social, que también caracterizó como una "Muralla China" entre los acuerdos firmados en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y los principios que se desprenden de la Declaración de la Diversidad Cultural ya citada, que son parte de la legislación vigente en Argentina. Señaló que el Parlamento Europeo optó por proteger los contenidos audiovisuales, educativos y culturales en el contexto del paraguas de la Convención de la Diversidad Cultural. Sostuvo la idea de la especificidad de las industrias culturales y el audiovisual y refirió a la regulación local y la doctrina internacional que asigna valor estratégico a las industrias que producen bienes culturales (información verbal)<sup>18</sup>.

**16** Martín Becerra es docente universitario, Doctor en Ciencias de la Información, investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y autor de numerosos libros sobre concentración y políticas de comunicación. Su presentación completa está disponible en <http://goo.gl/7r35il>

**17** Diego Petrecolla es Doctor en Economía (Universidad de Illinois) y especialista en Defensa de la Competencia y servicios públicos. Fue Presidente de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia desde diciembre de 1999 hasta febrero de 2001. La presentación completa puede verse en <http://goo.gl/4dK2gG>

**18** Damián Loreti es Abogado y Dr. en Ciencias de la Información, fue perito en la Corte Interamericana de Derechos Humanos y es asesor de organizaciones sindicales y medios comunitarios en materia de libertad de expresión y radiodifusión. La presentación completa puede verse en <http://goo.gl/bk6i6R>

**19** Alejandro Fargosi es Abogado, Primer Director de Asesoría Jurídica de Telefónica de Argentina, Presidente de la Academia Argentina de Artes y Ciencias de la Comunicación. La presentación completa puede verse en <http://goo.gl/MB78bZ>

**20** Luis Abrego es Jefe de la sección política del diario Los Andes de Mendoza, propiedad del Grupo Clarín, empresa de medios que impugnó y judicializó aspectos clave de la ley SCA impidiendo su implementación. Las presentaciones completas del Segundo Debate Académico están disponibles en <https://goo.gl/4gEubw>

**21** Contrariamente a esta afirmación, la ley SCA fue considerada de modo elogioso por los Relatores de Libertad de Expresión de OEA y ONU, mientras que la Corte Suprema argentina la encontró constitucional en su fallo de 2013.

Finalmente, Alejandro Fargosi, indicó que la creación de trabajo, la diversidad y la libertad son aspectos importantes para una nueva Ley de Comunicaciones. Señaló que los planes estatales de servicio universal fueron en definitiva cubiertos mediante la técnica y la iniciativa empresarial. Por último, llamó a ser prácticos en el sentido de orientarse a los objetivos de más libertad de pensamiento, palabra e igualdad, y definió que la comunicación no es una materia tan específica que no pueda integrar paquetes junto a otras legislaciones, como las de defensa de la competencia (información verbal)<sup>19</sup>.

El segundo encuentro académico, -Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza-, fue planteado como el “primer debate federal” y la primera ocasión en que se presentaron los 17 principios conceptuales elaborados por la Comisión para la futura normativa. En cuanto a las presentaciones, Luis Abrego realizó un repaso crítico por la regulación vigente, valoró sus principios y procesos de elaboración, pero cuestionó su implementación por considerarla sesgada. Además, sostuvo que la lógica jurídica de la Ley SCA contradecía la realidad práctica de los medios por desconocer el mercado que regulaba (información verbal)<sup>20</sup>. Por su parte Ignacio Boulin afirmó que la ley SCA es contraria a la libertad de expresión<sup>21</sup> y emparentó la situación Argentina con las de Ecuador y Venezuela en materia de libertad de expresión y políticas de comunicación (información verbal)<sup>22</sup>

Finalmente, Andrés Gil Domínguez planteó que la ley de SCA tenía un plafón filosófico que consideraba a la comunicación un bien cultural titularizado por el Estado quien, ante la sociedad, podía establecer cómo era la tutela de ese bien cultural. Por el contrario, afirmó que la Ley de Comunicaciones Convergentes considerará a la comunicación un derecho subjetivo y colectivo, que titulariza la sociedad, junto con los derechos de usuarios y consumidores, como un límite a las prerrogativas del Estado (información verbal)<sup>23</sup>.

El tercer debate académico -Facultad de Derecho Universidad Nacional de Córdoba (UNC)-, derivó en una reacción por parte de un grupo de académicos que desde el campo de la comunicación, cuestionaron la forma en que se convocó y conformó esta instancia de discusión<sup>24</sup>.

En las exposiciones, Edmundo Poggio sostuvo que el desafío de la nueva Ley es alentar la competencia para fomentar inversiones, y al mismo tiempo, garantizar a los privados el retorno económico, no imponiendo, por ejemplo, obligatoriedad de interconexión a redes de fibra óptica. Asignó al Estado un rol complementario que cubra los mercados que no tienen atractivo para el sector privado (información verbal)<sup>25</sup>. Franco Cecchini sostuvo que la clave está en la regulación de la competencia, y agregó que incorporar un cuarto operador no es suficiente porque simplemente crea una situación de oligopolio de cuatro actores, cuando lo importante es desarrollar un esquema más competitivo para las 1000 pequeñas empresas del sector de telecomunicaciones en el país (información verbal)<sup>26</sup>. Ariel

22 Ignacio Boulin es Abogado especialista en derechos humanos en Harvard Law School. Fundador de la ONG Centro Latinoamericano de Derechos Humanos (CLADH).

23 Andrés Gil Domínguez es Abogado constitucionalista y miembro de la Comisión Redactora de la nueva ley.

24 El documento se titula "Universitarios y sociedad civil frente al III Debate Académico" y puede leerse en <https://goo.gl/4etrkz>

25 Edmundo Poggio es Ingeniero en Telecomunicaciones, participó del proceso de privatización de ENTEL (ex empresa estatal de telecomunicaciones), Ex Director General de Telecom hasta el año 2013. Las presentaciones completas del Tercer Debate Académico están disponibles en <https://goo.gl/ZJekzi>

26 Franco Cecchini es Licenciado en Sistemas. Director de iPlan (Empresa de telecomunicaciones orientada a clientes corporativos), Presidente de la Cámara Argentina de Telefonía IP (CATIP) y miembro de CABASE.

27 Ariel Casarin es Economista; Profesor de la Escuela de los Negocios de la Univ. Adolfo Ibañez de Chile, Dr. en Business Economics, profesor de la Universidad de San Diego (EEUU), consultor de la Procuración del Tesoro de la Nación Argentina.

28 Fernando Tomeo es columnista de tecnología del Diario La Nación; Abogado especialista en tecnologías de la información, docente universitario.

29 Susana Borgarello y Daniel Koci son abogados, ambos profesores en la misma cátedra de Derecho a la Información en la Universidad Nacional de Córdoba.

Casarin enfatizó la importancia de legislar con una mirada desde la competencia y llamó a no regular en exceso ex ante en mercados como el de las tecnologías que, por su dinamismo, no ofrecen suficiente información; sino más bien, adecuar las normas para la corrección de desviaciones ex post (información verbal)<sup>27</sup>.

Fernando Tomeo se refirió a la importancia de regular sobre responsabilidad de intermediarios en relación a la privacidad y violaciones al honor en internet (información verbal)<sup>28</sup>. Susana Borgarello destacó la comunicación como función social y principio de solidaridad y cuestionó la obligatoriedad de cuotas de programación local que fijaba la ley SCA sin prever mecanismos de financiación asociados (información verbal). Daniel Koci, marcó los errores cometidos por AFSCA y AFTIC y elogió el punto 9 de los 17 principios rectores de la nueva Ley, en donde se caracteriza a la futura autoridad de aplicación y control (información verbal)<sup>29</sup>. Por último, José Luis Palazzo indicó que el Estado es el único que tiene competencia para regular en materias de telecomunicaciones y que es preciso definir cuál debe ser la participación de las provincias y municipios para no entorpecer la actividad de las empresas (información verbal)<sup>30</sup>.

### **Seminario Internacional sobre Ley de la Convergencia**

Realizado en junio en la sede de la Jefatura de Gabinete de la Nación en Buenos Aires, contó con dos paneles, uno integrado por periodistas de los tres principales diarios del país, y otro, por especialistas en aspectos económicos y legales de la convergencia.

El periodista Alejandro Alfie marcó que la ley SCA, por un lado, restringe la convergencia y prestación de servicios triple play, y por el otro, crea desequilibrios regulatorios en favor de las empresas telefónicas en la medida que fijaba límites de licencias y cuotas de mercado a los operadores de cable (información verbal)<sup>31</sup>, por su parte, José Crettaz, señaló que la década pasada fue una oportunidad perdida en materia de políticas de comunicación, y como consecuencia, el mercado de las comunicaciones en el país se encuentra atrasado (información verbal)<sup>32</sup>. Fernando Krakowiak retomó el fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación de 2013 que declaró la constitucionalidad de la ley SCA, y señaló que la libertad de expresión tiene una dimensión individual (sobre la cual la regulación del Estado debe ser mínima) y una dimensión social (en la que el Estado debería ser más activo). Para garantizar la dimensión social, existirían dos caminos posibles: el primero es interponer regulaciones ex ante que fijen límites a la concentración de los medios (tal la vía elegida en la ley SCA), y el segundo, fortalecerla a través de los mecanismos ya existentes, como las agencias de defensa de la competencia. Al respecto, planteó los modelos ex ante y ex post de regulación y recordó que el modelo ex post, que estaría ganando consenso de cara a la nueva regulación, ya se utilizó en los años 90 con experiencias negativas por la dificultad de poner en práctica los dictámenes de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (información verbal)<sup>33</sup>.



**30** José Luis Palazzo es ex Interventor de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (luego denominada Comisión Nacional de las Comunicaciones), durante la presidencia de Carlos Menem (1989-1999); ex Gerente de programación de Canal 12 de Córdoba (Grupo Clarín). Familiar de Luciano Benjamín Menéndez, ex-general con múltiples condenas por crímenes de lesa humanidad, Palazzo es apuntado por organismos de Derechos Humanos por complicidades en la represión a trabajadores durante la última Dictadura Militar (1976-1983) <https://goo.gl/NFfrn9>

**31** Alejandro Alfie es periodista del Diario Clarín, docente universitario y especialista en política y medios. Las presentaciones completas del Seminario pueden verse en <https://goo.gl/NnW8s6>

**32** José Crettaz es periodista del Diario La Nación, licenciado en comunicación y especialista en medios y telecomunicaciones.

**33** Fernando Krakowiak es periodista del Diario Página/12, docente universitario y especialista en medios y telecomunicaciones.

**34** Dafne Keller es Directora del Área de Responsabilidad de Intermediarios del Stanford Center for Internet and Society y ex Abogada consultora sobre Responsabilidad de intermediarios y asuntos de libertad de expresión en Google. Miquel Peguera Poch es profesor de Derecho Mercantil en la Universidad Abierta de Cataluña, Profesor Asociado en el Stanford Center for Internet and Society, Profesor de Negocios en la Universidad de Columbia, y Doctor en Derecho.

**35** Carlos Winograd es Economista, profesor de la Escuela Económica de París-ENS, fue Secretario de Defensa de la Competencia durante el gobierno de Fernando De la Rúa (1999-2001), y redactor junto a Henoch Aguiar (miembro de la Comisión Redactora) del Decreto 764/2000 de liberalización del mercado de telecomunicaciones. Fue además perito de parte en la fusión de Cablevisión y Multicanal en 2009, las dos mayores empresas de TV paga del país.

Por su parte, Daphne Keller y Miquel Peguera Poch, invitados internacionales del evento, hablaron sobre responsabilidad de intermediarios y derecho al olvido en internet, pero ambos recomendaron deslindar estas cuestiones, y regularlas en una normativa específica, por fuera de una Ley de Comunicaciones (información verbal)<sup>34</sup>.

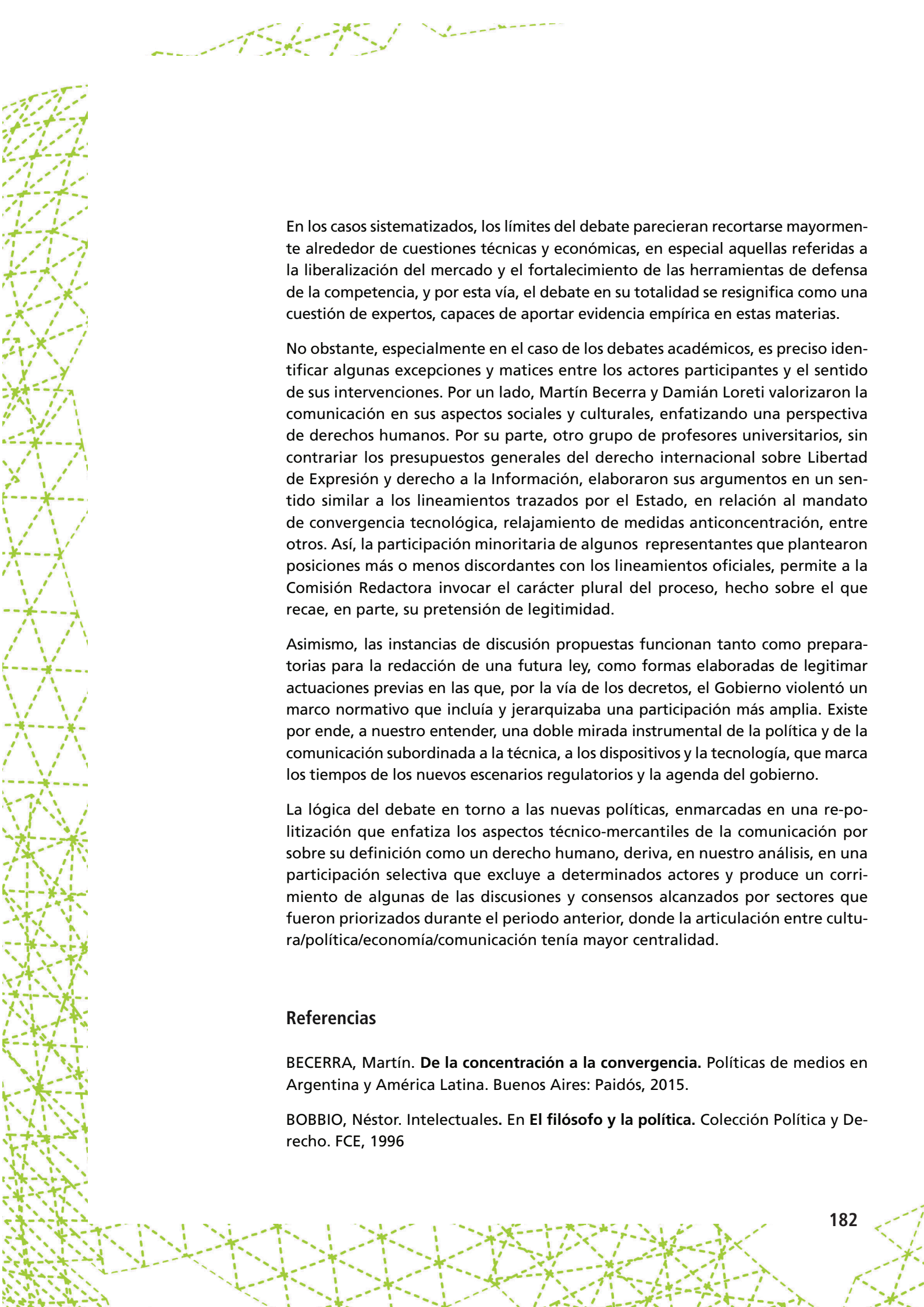
Carlos Winograd señaló que la regulación sobre medios es frecuentemente discutida desde la tradición disciplinaria de los mediólogos y comunicólogos, que ofrecen “buenas intenciones y malas soluciones”; a lo que opuso la importancia de cuantificar y conocer el funcionamiento de los mercados y empresas que se quieren regular. En su definición, la convergencia es la manifestación de la evolución tecnológica del sector y los aspectos tecnológicos son los que adquieren preeminencia. Siguiendo la frase clintoneana, afirmó que “es la tecnología, estúpido” lo que mueve y hace explotar nuestra visión conceptual.

Aunque reconoce que la regulación debe tener en cuenta los “elementos de la diversidad” lingüísticos, generacionales, étnicos, culturales, regionales, así como la protección de los mayores y la infancia, señala que “la dimensión social tiene que ser consistente con la evolución tecnológica”. Por último, indicó que la estructura del negocio “es el motor al cual tiene que observar y mirar la regulación”, y que las regulaciones no deben imponer barreras que dificulten la absorción de la innovación; las empresas deben poder ganar una cierta escala que les permita absorber las nuevas tecnologías (información verbal)<sup>35</sup>.

Según afirma la Comisión Redactora en su reglamento, las actividades participativas tienen como objeto recolectar aportes garantizando “federalismo y pluralidad”. Sin embargo, sobre un total de 20 expertos convocados a los tres debates académicos y un seminario internacional, el 60% residen en la Ciudad de Buenos Aires (12), seguido por Córdoba (3), Mendoza (2), España (1), Estados Unidos (1) y Francia (1). En cuanto a la formación profesional, el 50% son abogados (10), 15% economistas (3) y 10% especialistas en telecomunicaciones; en suma, el 75% corresponde a expertos técnicos, mientras que el 25% restante a comunicadores sociales y periodistas (5). A su vez, en materia de representación de género, el 90% son hombres y solo el 10% mujeres.

## Palabras finales

Como hemos podido repasar, determinados intelectuales, a través del principio de autoridad basado en criterios de conocimiento y competencia, asumieron un rol preponderante en las distintas instancias analizadas. Si bien la elaboración de toda política pública implica la consulta y participación de especialistas, el recorrido de este trabajo nos permite advertir, por un lado, la conformación de una esfera pública restringida a partir de un proceso de discusión basado en una participación selectiva, y por el otro, la reconversión de problemas políticos en asuntos económicos, jurídicos y técnicos.



En los casos sistematizados, los límites del debate parecieran recortarse mayormente alrededor de cuestiones técnicas y económicas, en especial aquellas referidas a la liberalización del mercado y el fortalecimiento de las herramientas de defensa de la competencia, y por esta vía, el debate en su totalidad se resignifica como una cuestión de expertos, capaces de aportar evidencia empírica en estas materias.

No obstante, especialmente en el caso de los debates académicos, es preciso identificar algunas excepciones y matices entre los actores participantes y el sentido de sus intervenciones. Por un lado, Martín Becerra y Damián Loreti valorizaron la comunicación en sus aspectos sociales y culturales, enfatizando una perspectiva de derechos humanos. Por su parte, otro grupo de profesores universitarios, sin contrariar los presupuestos generales del derecho internacional sobre Libertad de Expresión y derecho a la Información, elaboraron sus argumentos en un sentido similar a los lineamientos trazados por el Estado, en relación al mandato de convergencia tecnológica, relajamiento de medidas anticoncentración, entre otros. Así, la participación minoritaria de algunos representantes que plantearon posiciones más o menos discordantes con los lineamientos oficiales, permite a la Comisión Redactora invocar el carácter plural del proceso, hecho sobre el que recae, en parte, su pretensión de legitimidad.

Asimismo, las instancias de discusión propuestas funcionan tanto como preparatorias para la redacción de una futura ley, como formas elaboradas de legitimar actuaciones previas en las que, por la vía de los decretos, el Gobierno violentó un marco normativo que incluía y jerarquizaba una participación más amplia. Existe por ende, a nuestro entender, una doble mirada instrumental de la política y de la comunicación subordinada a la técnica, a los dispositivos y la tecnología, que marca los tiempos de los nuevos escenarios regulatorios y la agenda del gobierno.

La lógica del debate en torno a las nuevas políticas, enmarcadas en una re-politización que enfatiza los aspectos técnico-mercantiles de la comunicación por sobre su definición como un derecho humano, deriva, en nuestro análisis, en una participación selectiva que excluye a determinados actores y produce un corrimiento de algunas de las discusiones y consensos alcanzados por sectores que fueron priorizados durante el periodo anterior, donde la articulación entre cultura/política/economía/comunicación tenía mayor centralidad.

## Referencias

BECERRA, Martín. **De la concentración a la convergencia**. Políticas de medios en Argentina y América Latina. Buenos Aires: Paidós, 2015.

BOBBIO, Néstor. Intelectuales. En **El filósofo y la política**. Colección Política y Derecho. FCE, 1996

BOURRICAUD, Françoise. **Los intelectuales y las pasiones democráticas**. Ciudad de México: UNAM, 1990.

CALIFANO, Bernadette. **Perspectivas conceptuales para el análisis del Estado y las políticas de comunicación**. *Revista Austral Comunicación*, Vol. 4 Nro. 2, Buenos Aires: 2015. Accesado en <<http://www.austral.edu.ar/ojs/index.php/australcomunicacion/article/view/135>>

CÓRDOBA, María Liliana. **Medios masivos y ciudadanía: conceptos y prácticas para la democratización del espacio público mediatizado. El caso de la Coalición por una Radiodifusión democrática (Argentina, 2004-2009)**". Tesis para el título de Doctor en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, 2013

FRASER, Nancy. **Repensando la esfera pública: una contribución a la crítica de la democracia actualmente existente (Tema central)**. En: Ecuador Debate. Opinión pública. N°. 46, pp. 139-174. CAAP, Quito: 1999. Accesado en: <<http://hdl.handle.net/10469/5760>>

FREEDMAN, Des. **Las dinámicas de poder en la elaboración de políticas de medios en la actualidad**. *Media, Culture & Society*, Vol. 6, N°: 28, UK, 2006. Accesado en <<http://politicasyplanificacion.sociales.uba.ar/files/2014/07/freedman.pdf>>

GOULDNER, Alvin. **El futuro de los intelectuales y el ascenso de la nueva clase**. Madrid: Alianza Universitaria, 1985.

HALPERIN DONGHI, Tulio. **Intelectuales, sociedad y vida pública en Hispanoamérica y a través de la literatura autobiográfica**. En *El Espejo de la historia*. Buenos Aires: Ed. Sudamericana, 1987.

LORETI, Damián & LOZANO, Luis. **De la voluntad popular a los pasillos de Tribunales. Cuatro años entre amparos, cautelares, días "D", amicus curiae y audiencias públicas**. En *El Derecho a Comunicar. Los conflictos en torno a la libertad de expresión en las sociedades contemporáneas*. Buenos Aires Editorial: Siglo XXI, 2014.

MARTÍN-BARBERO, Jesús. **Tecnicidades, identidades, alteridades: desubicaciones y opacidades de la comunicación en el nuevo siglo**, en De Moraes, D., *Sociedad mediatizada* (pp. 69-98). Barcelona: Gedisa, 2007.

AUTORES **Nuevas disputas por el Derecho a la Comunicación en Argentina: el giro a la derecha a partir de diciembre de 2015**. En AAVV *Derecho a la comunicación, procesos regulatorios y democracia participativa en América Latina* (en prensa). Quito: CIESPAL, 2016.

OSZLAK, Oscar & O'DONNELL, Guillermo. **Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación**. En *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, pp. 555-584, Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, 2011.