



OBSERVATORIO LATINOAMERICANO Y CARIBEÑO

Revista

**OBSERVATORIO LATINOAMERICANO Y CARIBEÑO**

Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe · IEALC

ISSN 1853-2713

<https://publicaciones.sociales.uba.ar/observatoriolatinoamericano/>

Volumen 3 · Número 2 (julio-diciembre, 2019)

---

Procesos de captura del Estado en la configuración  
del mercado periférico de las comunicaciones en la  
Argentina: actores, asimetrías de poder y  
convergencia

**Mariela Baladrón · Daniela Inés Monje · Ezequiel Rivero**

---

RECIBIDO: 11 de julio de 2019

APROBADO: 20 de octubre de 2019

## **Procesos de captura del Estado en la configuración del mercado periférico de las comunicaciones en la Argentina: actores, asimetrías de poder y convergencia**

Mariela Baladrón  
IEALC / Observatorio DERCOM - FSOC (UBA)  
mariela.baladron@gmail.com

Daniela Inés Monje  
CEA – FCS – UNC  
danielamonje70@gmail.com

Ezequiel Rivero  
CONICET - UNQ – UBA  
squielerivero@gmail.com

### **Resumen**

El artículo expone la síntesis de una investigación en curso que analiza los procesos de captura del Estado por parte de élites económicas en el diseño de políticas de comunicación en Argentina desde 2015. Como punto de partida se asume que las élites económicas articuladas al sector info-comunicacional consiguen condiciones regulatorias a la medida de sus necesidades de desarrollo y expansión que ponen en crisis los principios de democratización elementales de acceso, participación y pluralismo. Por otro lado, los mapas de poder que conforman los jugadores preponderantes dejan en la periferia a multiplicidad de pequeños y medianos actores que no llegan a ser encuadrados por resguardos Estatales o regulaciones asimétricas. A partir de una triangulación teórica entre teorías igualitaristas, teorías regulacionistas y economía política de la comunicación, este trabajo indaga en la construcción de regulaciones a través de acuerdos officiosos entre Estado y Mercado, en contradicción flagrante con el supuesto del bien común.

**Palabras clave:** *convergencia periférica - captura del estado - mercados nocivos - bienes públicos globales*

### **Abstract**

The article presents the synthesis of an ongoing research that analyzes the processes of State capture by economic elites in the design of communication policies in Argentina since 2015. As a baseline it is assumed that the economic elites are articulated in the infocommunications sector and they achieve regulatory conditions tailored to their needs for their development and expansion that put into crisis the basic principles of democratization of access, participation and pluralism. On the other hand, the maps of power that shape the predominant players leave in the periphery a multiplicity of small and medium-sized actors that do not get to be framed by State protections or asymmetric regulations. Based on a theoretical triangulation among egalitarian theories, regulatory theories and political economy of communication, this work explores the construction of regulations through informal agreements between the State and the Market, in flagrant contradiction with the assumption of the common good.

**Keywords:** *peripheral convergence - state capture - harmful markets - global public goods.*

## **Introducción**

Este artículo introduce una investigación en curso que busca identificar y analizar los procesos de captura del Estado vinculados a la configuración de políticas info-comunicacionales en el mercado periférico de las comunicaciones en Argentina. El sector de referencia presenta una estructura de alta concentración de mercado en sus distintos segmentos (audiovisual, televisión paga, conectividad de banda ancha, telefonía móvil y fija), que son controlados por grandes empresas; por su nivel de facturación las principales son: Telefónica (Movistar), América Móvil (Claro), Clarín (Cablevisión Holding + Telecom) y DirecTV. No obstante, en las márgenes del mercado concentrado de las comunicaciones se conformó un sector periférico integrado por cientos de cooperativas y PyMEs, la mayor parte de las cuales prestan servicios en localidades de baja densidad poblacional y escaso atractivo comercial para las empresas tradicionales. En general estos actores manejan volúmenes de capital acotados y concentran porciones marginales del mercado y de los ingresos a nivel nacional. La asimetría existente entre los grandes players y los del sector periférico no permite hablar de una situación de competencia efectiva. Por el contrario, estos actores periféricos se insertan en un mapa concentrado y excluyente, con altas barreras de ingreso, como resultado de controles antimonopólicos deficientes a lo largo de los años por parte de la agencia de Defensa de la Competencia, y actos de concentración por la vía de fusiones y adquisiciones realizados por las principales empresas, con el aval del Estado (Baladron y Rivero, 2016). Por su parte, los procesos de construcción de regulaciones y políticas para el sector evidencia un recorte que da cuenta de la existencia de una esfera pública restringida conformada por una elite (Rivero y Zanotti, 2017). Esta situación de subordinación sectorial vinculada a procesos de captura del Estado nos permite un análisis situado en lo que denominamos convergencia periférica (Monje, et al., 2018).

En primer lugar, este artículo propone los conceptos que toma de la teoría sobre captura del Estado, de la economía de las regulaciones y del paradigma de las “múltiples partes interesadas” para analizar los procesos de toma de decisiones en las políticas públicas sectoriales del sector info-comunicacional en Argentina entre diciembre de 2015 y junio de 2019. Luego se identifican, dentro de este subsistema de políticas, las medidas específicas sobre las que se hará foco en relación a los Bienes Públicos Globales, el sector más concentrado de prestadores y el sector PyME y cooperativo dentro de la convergencia periférica. Por último, se resumen las líneas propositivas a las que busca realizar aportes y hallazgos preliminares para comprender las características específicas de este sector en la Argentina y su posible correlato en la región.

## **1. Procesos de captura del Estado en el capitalismo periférico**

Nuestro problema puede ser inicialmente formulado como una pregunta que inquiere acerca de las condiciones de posibilidad de la transparencia en el ejercicio de la gestión pública referida a telecomunicaciones y audiovisual con relación a su reverso: la corrupción clásica y la estructural. Entendemos que la corrupción no se circunscribe al discurso del enriquecimiento ilícito de funcionarios públicos, sino a formas estructurales y sostenidas en el tiempo de funcionamiento del capitalismo periférico (Quevedo, 2018:13). Este proceso es definido como captura del Estado y adquirirá diferentes modalidades de acuerdo con los actores que se ven involucrados en las disputas.

El fantasma de la corrupción actúa como una construcción “prolijamente alentada por los medios hegemónicos regionales, que además seleccionan cuidadosamente a sus víctimas” (Quevedo, 2018:13) y buscan justificar y dar por finalizada una etapa en la que ciertos gobiernos trabajaron en proyectos orientados a la justicia social y a la constitución de una nueva institucionalidad regional y por ello fueron diagnosticados y estigmatizados como “populistas”. La región vive hoy un nuevo ciclo económico y político sustentado en ideas y formas de gestión contrapuestas a las desarrolladas durante las últimas dos décadas que proponen nuevos modelos de gestión estatal. “En varios países se constata además la presencia de una nueva élite política cuyos méritos provienen, fundamentalmente, de la gestión empresarial y que se presenta a sí misma como una alternativa a “las viejas formas” de hacer política” (Quevedo, 2018:13).

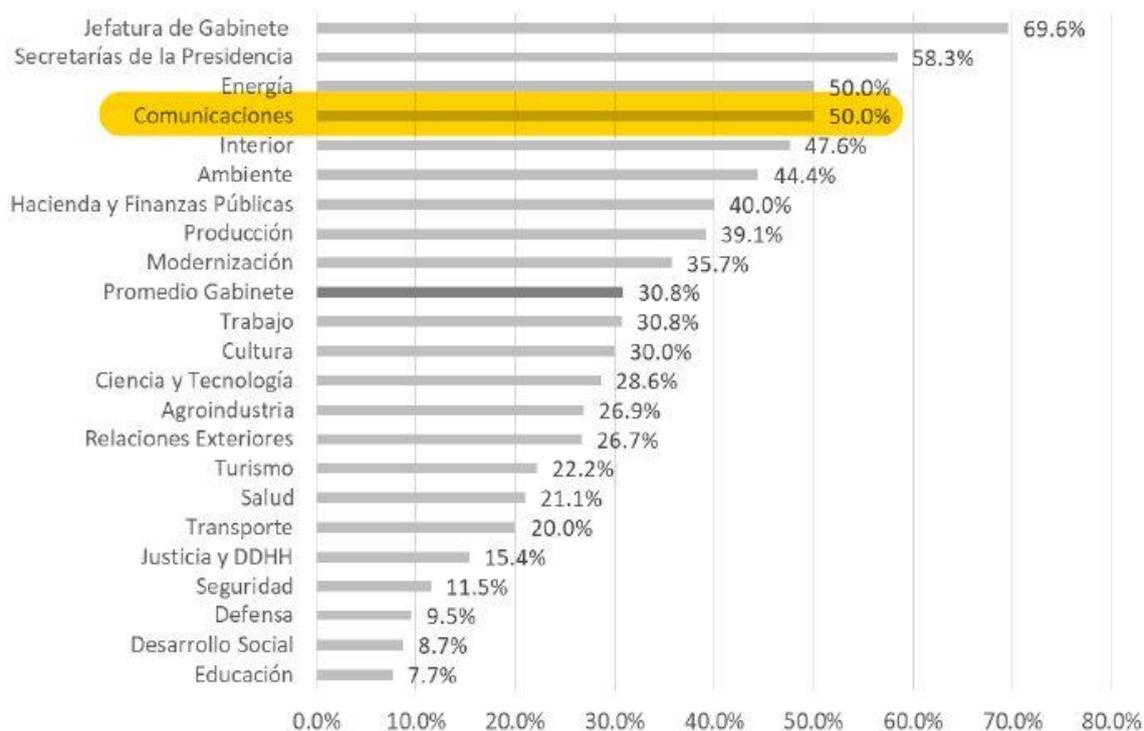
Si bien los Estados actuales en comparación a otros períodos históricos cuentan con un mayor poder infraestructural, difícilmente logran imponer decisiones que afectan a los intereses de los actores más poderosos del sector, ya que “son fuertes en relación con los individuos y con los grupos más débiles en la sociedad civil, pero los Estados capitalistas democráticos son débiles en relación con los grupos dominantes” (Mann, 2011: 59). Una de las formas en que se logra la atención y resolución de estos intereses en el plano de las comunicaciones es el fenómeno de “puertas giratorias” entre los organismos públicos de regulación y la industria, además de algunos “think tanks” promovidos por ésta, analizado por Ana Segovia (2009) en el caso de la Comisión Federal de Comunicaciones, organismo regulador del sector en los Estados Unidos.

Esto también se observa en el caso argentino, en la conformación de los organismos regulatorios en el gobierno de Macri y la trayectoria de sus funcionarios. En efecto, un rasgo distintivo de la alianza gobernante Cambiemos (2015-2019) en la conformación de sus cuadros dirigentes es la presencia significativa de hombres y mujeres provenientes de

la alta gerencia en la actividad privada, que fueron ubicados en áreas clave de la conducción política y económica del Estado. La noción de “puertas giratorias” (*revolving doors*) describe esta circulación de directivos y funcionarios, que puede darse entre el sector estatal y las empresas privadas, en ambas direcciones.

Tal como señalan Canelo, Castellani y Gentile (2018) este tipo de práctica constituye un problema público en cuanto acarrea el riesgo no solo de evidentes conflictos de interés, sino además de la “captura de la decisión pública por parte de poderosos sectores económicos” (Canelo, Castellani y Gentile, 2018: 119) a través del traspaso de información privilegiada, contactos y conocimiento. Las autoras señalan los mecanismos clásicos por los que el poder económico puede incidir en la decisión estatal. Además del lobby individual o corporativo, sobornos o dádivas a funcionarios para obtener beneficios o prebendas, se destaca una forma más sofisticada de corrupción: “la colonización de reductos clave del entramado estatal ubicando dirigentes corporativos o directivos de empresas en cargos públicos” (Canelo, Castellani y Gentile: 120).

**Gráfico 1:** Porcentaje de funcionarios con antecedentes de alta dirección en el sector privado por repartición pública. Gabinete inicial (2016).



Fuente: Observatorio de las Elites Argentinas, IDAES-UNSAM (Canelo, Castellani y Gentile, 2018)

En los mercados de servicios regulados por el Estado como es, entre otros, el caso de las comunicaciones, este tipo de conflictos entre los sectores público y privado, es más frecuente. Hacia 2016, el 50% de los funcionarios del Ministerio de Comunicaciones argentino habían desempeñado actividades de alta dirección en la actividad privada previamente. A su vez, en este sector otro mecanismo a verificar es la relación entre algunos funcionarios y dirigentes clave en la toma de decisiones y su vínculo con empresas del sector, entre ellas Clarín y Telefónica.

La conformación inicial de los gabinetes nacionales de la Alianza Cambiemos muestra lo que las autoras consideran “una novedosa forma de articulación entre élites económicas y élites políticas” (Canelo, Castellani y Gentile, 2018: 119). Como se observa, los altos funcionarios provenientes de la actividad privada se concentran inicialmente en el “área política”: Jefatura de Gabinete de Ministros, que tiene originalmente en sus cúpulas un 70% de exCEOs, las Secretarías de la Presidencia y el Ministerio del Interior. El fuerte peso de ex ejecutivos en la conformación del gabinete es una tendencia en aumento entre marzo de 2016 y marzo de 2018, periodos de observación del estudio. Aunque la participación activa de personas provenientes del mundo corporativo en la toma de decisiones ocupando puestos clave en el Estado no es novedoso, en este caso, la “tendencia en el reclutamiento de los más altos funcionarios es no sólo un dato, sino el rasgo más relevante de una nueva élite política” (Canelo, Castellani y Gentile: 131).

Las relaciones a menudo promiscuas y claramente conflictivas para el interés público entre élites económicas y élites políticas ha generado que distintos organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y Transparencia Internacional establecieran algunas recomendaciones, entre ellas la fijación de “periodos de enfriamiento” antes y después de ocupar cargos públicos; la promulgación de códigos de conducta para minimizar riesgos de conflictos de interés, entre otros.

Si tomamos como casos paradigmáticos a las dos principales economías de la región, la elección de Mauricio Macri, en 2015, en Argentina y la llegada de Michel Temer a la presidencia de Brasil, en 2016, vía golpe jurídico-legislativo, y posterior elección de Jair Bolsonaro, en 2018, observamos que constituyen ejemplos emblemáticos de finalización del ciclo de gobiernos progresistas o de “centro izquierda” (Panizza, 2005) en América Latina. En efecto, en el sector específico de las comunicaciones, tanto las medidas del gobierno de Macri, de deconstrucción de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, como las acciones de Temer y, más recientemente, Bolsonaro apuntaron a reforzar el sistema privado comercial, legitimando la concentración oligopólica que caracteriza al sector.

Aún bajo el supuesto de la preexistencia de procesos de captura del Estado, en los períodos anteriores existió, concomitantemente, la voluntad política de habilitar y visibilizar sectores y actores históricamente postergados por las políticas para el sector info-comunicacional. La restauración e inicio de un nuevo ciclo de relegitimación del neoliberalismo en la Argentina y otros países como Brasil desde 2015 y 2016 respectivamente, se inscribe más ampliamente en un momento desfavorable para las experiencias de gobiernos “progresistas” a nivel regional, que en el terreno de las comunicaciones adopta la forma de regresividad en materia de derechos conquistados en los periodos previos.

De esta manera el trabajo parte del supuesto según el cual las élites económicas articuladas al sector info-comunicacional consiguen condiciones regulatorias y diseños de políticas a la medida de sus necesidades de desarrollo y expansión que ponen en crisis los principios de democratización elementales de acceso, participación y pluralismo definidos por la jurisprudencia internacional en relación al derecho a la comunicación. Así, los mapas de poder que conforman estos *big players* concentran las mayores cuotas de mercado dejando en la periferia a multiplicidad de pequeños y medianos actores que no llegan a ser encuadrados por resguardos Estatales o regulaciones asimétricas.

## **2. Actores periféricos y la disputa por los bienes públicos globales**

La convergencia del sector info-comunicacional con el de las telecomunicaciones e internet ha generado transformaciones en la cadena de valor y distribución, como también una mayor renovación y cambios en los esquemas de flujo en pos de la segmentación, que tiende a modificar los modelos de negocios establecidos (Arsenault & Castells, 2008; Zallo, 2011). Con la expansión y masificación de internet han surgido nuevos jugadores como Google, Apple, Facebook y Amazon (GAFA), quienes han desplegado estrategias que producen una tendencia a la monopolización de sus servicios a nivel global en poco más de una década. Estas compañías compiten con otras “tradicionales” en relación a la producción de contenidos y el acceso a recursos como el espectro radioeléctrico para el desarrollo de servicios móviles y la infraestructura de redes de mayor capacidad para la distribución de sus servicios *over the top* (OTT).

La situación de desigualdad estructural en el uso de bienes públicos globales (tales como el espectro radioeléctrico o internet) no ha impedido el desarrollo de tácticas específicas por los actores subalternizados en sus proyectos y disputas por el territorio digital y la prestación de servicios integrados de telecomunicaciones y audiovisual, razón por la cual postulamos su tratamiento a partir de la categoría Convergencia Periférica, entendida

como el conjunto de procesos económicos, políticos regulatorios y socioculturales que tienen lugar desde una posición de subalternización de actores en el marco de la convergencia digital. Dentro de la red de actores que conforman el sector se observa una situación de desigualdad. En este esquema el actor estatal aparece debilitado y las empresas en alguna medida tienden a la auto-regulación. Las empresas obtienen -cada una a su turno-, los beneficios que demandan. A los actores más concentrados, se les oponen un conjunto de actores desafiantes de menor porte que también pujan por imponer su definición de los problemas y tener injerencia en las decisiones. No obstante, la concentración de poder y el diferencial de recursos, conocimiento y capacidad de lobby entre unos y otros, impide a los actores periféricos romper con el “monopolio de políticas” (Slike y Kriesi, 2010: 156), por lo que el cambio de las políticas se vuelve menos probable imponiéndose el statu quo. No se insinúa con esto que las agencias de gobierno estén completamente capturadas por el sector privado comercial. Sin embargo, en este punto, cobran relevancia las preguntas que plantea Birkland (2015) sobre cuánto poder tiene el regulado sobre el regulador. No se asume aquí la existencia de una causalidad lineal que va de los intereses de los grupos empresarios dominantes del sector de las comunicaciones hacia las políticas. Por el contrario, las decisiones de políticas públicas están además tamizadas por lo que Camou (1997) llama “circuitos de expertise”, conformados por una amplia red de actores capaces de incidir en el diseño de las políticas y que aportan su conocimiento técnico y especializado: consultores; centros de investigación, “tanques de pensamiento”; fundaciones y asociaciones civiles especializadas, cámaras empresariales, entre otros. No obstante, los actores que conforma el sector privado concentrado informacional en la Argentina se han erigido como actores de veto dentro de las políticas de su incumbencia, en la medida en que se requiere de su acuerdo para la toma de decisiones. Ilustra esta afirmación, no solamente la cantidad de medidas tomadas en los últimos cuatro años con un impacto concreto en la estructura del mercado y en un sentido claramente favorable a estos actores, sino además el recorte de actores que se convocan a las discusiones sobre las políticas de comunicación por venir.

Como hemos señalado en trabajos anteriores, “la convergencia como cualquier proceso de introducción de innovaciones define centros y periferias. En el sector informacional los procesos convergentes -sean estos regulatorios, tecnológicos, de actores o de servicios- en general tienen lugar sobre la base de asimetrías preexistentes lo cual implica, de no mediar intervenciones estatales, sólo la supervivencia de algunos agentes económicos en un mercado que naturalmente tiende a la concentración y la exclusión” (Monje, et al., 2017).

Por esta razón resulta decisiva la dirección que tome la intervención estatal, en el sentido de permitir el ingreso y fomentar la participación de nuevos oferentes y una mayor competencia, o facilitar el afianzamiento de los actores establecidos y permitir una mayor concentración de mercado. En Argentina, durante décadas el Estado adoptó roles contradictorios, particularmente hacia las organizaciones del sector cooperativo, en determinados momentos se constituyó como un actor que “habilita y otorga posibilidades, y en otros, (...) como un rival o un juez que no garantiza equidad”, una relación ambivalente que oscila entre el fomento y la persecución (Monje, et al., 2017).

En la actualidad el mercado de la TV paga y banda ancha fija en la Argentina se caracteriza por una gran dispersión de oferentes, y al mismo tiempo, por una marcada concentración de los usuarios y los ingresos en manos de unos pocos jugadores. La telefonía móvil, por su parte, es un mercado aún más cerrado donde tres empresas ofrecen sus servicios y controlan el mercado en todo el país (Rivero, 2018)

Las empresas privadas que dominan el sector info-comunicacional controlan recursos clave, no sólo en relación a la información que manejan, sino también en términos económicos. A esto se suma que prestan un tipo de servicio particular, a partir de la provisión de un bien público global: el acceso a internet, definido en la jurisprudencia internacional como la plataforma para el cumplimiento de otros derechos humanos.

Vale señalar que los Bienes Públicos forman parte del cuerpo doctrinal de la economía y existe coincidencia en señalarlos como bienes que exhiben simultáneamente las características de no rivalidad en el consumo e inaplicabilidad del principio de exclusión (García Arias, 2004). Al actualizarlos como Bienes Públicos Globales (BPG), la inscripción problemática incorpora a la cuestión territorial regional o nacional, también la re-regulación difusa a escala planetaria. Así los BPG (como el medio ambiente, el patrimonio cultural, el espectro radioeléctrico, etc.) se definen como aquellos en los que se verifica que, una vez provistos, sus beneficios son no rivales y tampoco excluibles para un número importante de países, para una parte importante y transversal en términos socio-económicos de la población mundial y para más generaciones que la actual. Los Estados en función de su naturaleza detentan la capacidad de regular y garantizar el acceso a estos bienes. Sin embargo, el acceso a los BPG se ha mercantilizado en forma creciente. Más aún: es justamente con relación a este tipo de bienes, donde se han conformado algunos de los más extensos Mercados Nocivos (MN) (Sandel, 1988 y 2013; Satz, 2015) transformando bienes como el espectro radioeléctrico o el despliegue de plataformas y servicios a través de Internet en Contested Commodities (Monje, 2019; Helberguer, 2018). Nuestra hipótesis afirma que este tipo de bienes se tramitan en el contexto contemporáneo en relación a mercados altamente concentrados, que por sus modos de

funcionamiento y en relación a los procesos de captura del Estado que desarrollan se constituyen como mercados nocivos. Esta mirada rehabilita la discusión de cuestiones vinculadas a los derechos, la ciudadanía y los procesos de acceso o exclusión (Errejon y Mouffe, 2015; Zallo, 2016).

Tomando como supuesto de partida la existencia de procesos de captura del Estado -entendidos como formas de contraprestaciones entre el Estado y actores privados- (Garay Salamanca, 2008), nuestro trabajo indaga en la construcción de las regulaciones sobre un tipo particular de BPG postulando su deriva hacia la conformación de MN. Se expondrá como, en contradicción flagrante con el supuesto del bien común, se negocian leyes, normas, y políticas públicas destinadas a consolidar mercados concentrados y de acceso restringido.

Desde la Economía de las regulaciones (Stigler, 1980) y el paradigma de las “múltiples partes interesadas” (Belli, 2015; Hofman, 2016), se analizarán procesos de toma de decisiones en políticas públicas sectoriales. A partir de una triangulación teórica entre teorías igualitaristas, teorías regulacionistas y economía política de la comunicación, analizamos el caso argentino en relación a la construcción de la regulación sobre convergencia info-comunicacional y el abordaje limitado al acceso universal a servicios TIC en general y a Internet en particular (De Charras, Lozano y Rossi, 2018), considerando para ello un nivel de análisis intermedio en el que pueden identificarse actores públicos y privados en disputa por intereses particulares que operan sobre el interés general (Fiss, 2009; O’Donnell, 1993).

### **3. Líneas temáticas a desarrollar**

La asunción del gobierno de la Alianza Cambiemos en diciembre de 2015 marcó un giro en las políticas de comunicación hasta ese momento. 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 (26.522) y Argentina Digital (27.078)-, 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 Ente Nacional de Comunicaciones (ENaCom) en reemplazo de las autoridades preexistentes. El Decreto afectó 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,

entre otras disposiciones que apuntaron a liberalizar el mercado ampliado de las comunicaciones, permitiendo mayores niveles de concentración en favor de los actores dominantes, omitiendo en un principio medidas asimétricas en atención a las demandas y necesidades específicas del sector periférico de las comunicaciones.

En este contexto el objetivo general del trabajo será analizar los procesos de captura del Estado y el vínculo con las elites políticas que tienen lugar en la conformación del mercado de las telecomunicaciones y el audiovisual en Argentina y en relación a los actores en situación de convergencia periférica. Para ello se hará foco en tres líneas específicas para identificar esos procesos: en primer lugar, relevar y caracterizar las decisiones gubernamentales expresadas en normativas de distinta jerarquía vinculadas a los Bienes Públicos Globales (como la administración del espectro) y las medidas específicas vinculadas al apoyo al sector pyme y cooperativo (por ejemplo, el Servicio Universal y Fomento Concursable de Comunicación Audiovisual, FOMECA) efectuadas entre diciembre de 2015 y junio 2019. Es decir, observar los lineamientos generales que estableció la planificación del sector para este periodo y qué actores fueron beneficiados, además de observar la dinámica de esos procesos y los vínculos entre los actores sociales involucrados.

En segundo lugar, se busca reconocer el impacto y estrategias de resistencia desde el sector periférico del audiovisual y de las telecomunicaciones, frente a las políticas que habilitaron mayor concentración en el mercado. Por ejemplo, por mencionar sólo algunas medidas, se habilitaron nuevas frecuencias del espectro radioeléctrico a los actuales prestadores de telefonía móvil; se estableció un plazo de 15 años de protección a las redes de nueva generación de última milla de los principales operadores –eximiéndolos de dar acceso a otras empresas más pequeñas y limitando la competencia-; y se aprobó la fusión de Cablevisión y Telecom en 2017, dando origen al mayor jugador del sector infocomunicacional de la región, con niveles de concentración inéditos en los mercados de la TV por cable, la telefonía móvil, la banda ancha y el audiovisual (Decreto 267/2015, Decreto 1340/2016 y Resolución 5644/2017 del ENaCom). La profusión de medidas tomadas sobre los más diversos temas vinculados a la comunicación y la administración de sus recursos, se hizo sin discusión parlamentaria, en una modalidad de hechos consumados que fueron transformando de manera profunda, estructural y difícilmente reversible el mercado de las comunicaciones en el país. Otros reclamos del sector fueron canalizados a través de la denominada “Ley Corta” que logró media sanción, pero al cierre de este artículo no había sido aprobada. Así, mientras algunos de los principales jugadores, particularmente Clarín, han conseguido un tratamiento diferencial mediante regulaciones a medida, decretos de necesidad y urgencia, resoluciones, autorización de

fusiones, los actores públicos y no lucrativos fueron objeto de mayores dilaciones y sus demandas debieron atenerse a los tiempos propios del tratamiento legislativo.

Finalmente, el trabajo busca identificar y describir el mapa de poder y las redes de actores legitimados a participar, que se constituye en torno a las discusiones que habilita el Estado en relación a las políticas de comunicación. A partir de 2016 y tras intervenir por la vía de decretos presidenciales las leyes de Servicios de Comunicación Audiovisual y de Telecomunicaciones (Argentina Digital), el gobierno se comprometió ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) a enviar al Congreso un nuevo anteproyecto de ley de Comunicaciones Convergentes. A estos fines conformó una Comisión ad-hoc que durante ese año realizó una serie de actividades públicas con el objetivo declarado de recoger aportes para la redacción del nuevo anteproyecto. Aunque dicho texto nunca se conoció oficialmente, la lógica de los “debates” en torno a las nuevas políticas se enmarcaron en una re-politización que enfatizó los aspectos técnico-mercantiles de la comunicación por sobre su definición como un derecho humano. A su vez, resultó evidente una participación selectiva que excluyó a determinados actores produciendo un desplazamiento sobre algunas de las discusiones y consensos alcanzados por sectores que fueron priorizados durante el periodo anterior (Rivero y Zanotti, 2017).

#### **4. Estrategia de abordaje metodológico**

Para llevar adelante el análisis de estos tres ejes temáticos se recurrirá a la triangulación de datos cuantitativos y cualitativos que surgen de distintas herramientas metodológicas que para el relevamiento de fuentes primarias y secundarias. En un primer momento se hará un relevamiento de las decisiones gubernamentales de distinta jerarquía vinculadas a los Bienes Públicos Globales y los actores PyME y cooperativos del sector informacional efectuadas entre diciembre de 2015 y junio 2019. Sobre la base del análisis de esta documentación se creará una matriz unificada que permitirá reconocer: 1) actores estatales involucrados; 2) otros actores no oficiales involucrados en el diseño de las políticas; 3) destinatarios/beneficiarios de cada política; 4) actores afectados de forma positiva y negativa; 5) temáticas centrales; 6) regresividad y posibles afectaciones sobre derechos adquiridos, 7) conflictos y contradicciones con otras disposiciones del plexo normativo vigente. La creación de esta matriz unificada resulta crítica para la comprensión del proceso de captura del Estado por parte de las elites empresarias de las comunicaciones que tuvo lugar en la Argentina desde fines de 2015.

En un segundo momento se analizará uno de los hechos más significativos en materia de políticas de comunicación durante este periodo, la fusión entre Cablevisión (Clarín) y

Telecom, lo que constituye uno de los actos de concentración info-comunicacional más importantes de la historia argentina y uno de los mayores por sus proporciones de toda la región. En este punto se analizará en profundidad la gestación de una decisión, avalada por distintos organismos con dependencia directa del Poder Ejecutivo Nacional como el ENaCom y la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia, mediante el análisis de expedientes y documentación oficial; entrevistas con actores parlamentarios y técnicos especializados. Asimismo, se suministrará un cuestionario entre los cientos de actores periféricos que prestan servicios de conectividad y TV paga en ciudades y pueblos apartados de los grandes centros urbanos –en particular cooperativas de telecomunicaciones, PyMEs– con el objetivo de medir el impacto de esta medida y reconocer sus estrategias y herramientas para enfrentar y subsistir ante a esta nueva estructura del mercado.

En un tercer momento se incluirá un análisis de todas las instancias de discusiones públicas convocadas por la Comisión Redactora de la Ley de Comunicaciones Convergentes, figura ad hoc creada en 2016 por el gobierno nacional para generar un marco normativo que unificaría las intervenidas leyes Audiovisuales y de Telecomunicaciones. En este punto se realizará un mapa de actores convocados a las instancias de debate; los discursos y reconocimiento de argumentaciones preponderantes. Aquí se trabajará con la hipótesis de la creación de un espacio de “debate público” restringido en cuanto a los actores convocados a participar, las temáticas abordadas e incluso un sesgo en los espacios elegidos para dar estos “debates” (en general facultades de derecho o ingeniería). De esta forma se busca generar conocimiento empírico en relación al supuesto de trabajo que postula un desplazamiento hacia una mirada más técnico-económica que se impone sobre la concepción de la comunicación como un derecho, que fue uno de los pilares de la legislación preexistente y aun parcialmente vigente.

## **5. Reflexiones finales e impacto esperado**

Los aportes que busca generar este trabajo son de diversa índole; por un lado, generar información e indicadores sobre un área de vacancia, referida a los procesos de captura del Estado en el mercado info-comunicacional argentino en los últimos años, con especial referencia a las telecomunicaciones y el audiovisual. En segundo lugar, diseñar una matriz analítica que pueda ser extrapolable al análisis de otros casos a nivel regional. En tercer lugar, realizar un diagnóstico del mercado periférico de las telecomunicaciones y el audiovisual con relación a los procesos de convergencia.

En términos de impacto nacional esta investigación busca contribuir en la producción de conocimiento aplicado para la creación de políticas sectoriales de fomento para el sector no lucrativo y de un nuevo marco regulatorio para las comunicaciones convergentes, en el que los actores del mercado periférico de las telecomunicaciones y el audiovisual puedan acceder a espacios de disputa y negociación transparentes.

En términos regionales por su parte, se busca aportar desde el plano conceptual y el desarrollo metodológico al análisis de otros casos nacionales, en pos de desmontar y develar los procesos de captura del Estado que tienen lugar en la región y que debilitan los derechos a la comunicación y más ampliamente atentan contra la democracia.

El derecho a la comunicación ha sido redefinido desde una concepción “tradicional” de los medios (radio, televisión y gráfica) hacia su transformación en ecosistemas mediáticos con la masificación de internet y la digitalización de los flujos informativos y culturales. Esto implica nuevos desafíos para los Estados en al menos dos sentidos: por un lado, en la definición de políticas públicas y regulación del sector info-comunicacional donde la división entre las telecomunicaciones y los medios en base a los soportes de transmisión se está reconfigurando y, por otro lado, la ampliación de la agenda de libertad de expresión en internet, donde se cruzan nuevos y viejos temas, desde la universalización del acceso hasta la diversidad y pluralidad en ecosistemas mediáticos y digitales de desinformación, concentración de la propiedad y jugadores globales, por sólo mencionar algunos.

Las desigualdades estructurales que persisten en las sociedades contemporáneas se expresan con profundas asimetrías en América Latina. A su vez, la región presenta algunos de los índices de concentración de la propiedad más altos del mundo en el sector info-comunicacional. Durante los comienzos del siglo XXI, los gobiernos “progresistas” o “populares” en varios países de la región introdujeron algunos cambios en las políticas públicas del sector y sancionaron normativas específicas para promover la incorporación de los actores periféricos; sin embargo, el poder de los principales jugadores del sector no se modificó en gran medida. En los últimos años, con el ascenso de algunos gobiernos de derecha, se han consolidado los actores concentrados en detrimento de menor porte. Por estas razones, consideramos fundamental observar el rol de las elites en la captura del Estado, su materialización en medidas específicas y las estrategias desplegadas por los actores pymes, cooperativos, comunitarios, alternativos y populares como expresión de las luchas por el ejercicio del derecho a la comunicación.

## Referencias bibliográficas

- ARSENAULT, A. H., & CASTELLS, M. (2008). The structure and dynamics of global multi-media business networks. *International Journal of Communication*, 2, (43), pp.707-748.
- BALADRON, M. y Rivero, E. (2016). "Desarrollo de internet en la Argentina: actores, tensiones y desafíos". Memorias de XIV Encuentro Nacional de Comunicación ENACOM. Universidad Nacional de Jujuy. Disponible en <https://goo.gl/ctgVDC>
- BELLI, Luca (2015). A heterostakeholder cooperation for sustainable internet policymaking. *Internet Policy Review* 4(2). Disponible en <http://policyreview.info/articles/analysis/heterostakeholder-cooperation-sustainable-internet-policymaking>.
- BIRKLAND, T. (2015). Unofficial Actors and Their Roles in Public Policy. *An Introduction to the Policy Process Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*. New York: Routledge.
- CALIFANO, B. (2018). "La regulación de la comunicación durante el primer año de gobierno de Mauricio Macri en la Argentina". *Intersecciones en Comunicación* 12 (pp.49-74). Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.
- CAMOU, A. (1997). "Los consejeros del Príncipe. Saber técnico y política en los procesos de reforma económica en América Latina", *Nueva Sociedad*: 152, Caracas.
- CANELO, P.; CASTELLANI, A.; GENTILE, J. (2018). Articulación entre élites económicas y élites políticas en el gabinete nacional de Mauricio Macri. (2015-2018). En GARCÍA DELGADO, D.; RUIZ DEL FERRIER, C.; DE ANCHORENA, B. (comps.). *Élites y captura del Estado: control y regulación en el neoliberalismo tardío*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Flacso Argentina.
- DE CHARRAS, D., LOZANO, L. ROSSI, D. (2018). "Términos y condiciones. La polémica por el proyecto que busca regular la responsabilidad de los proveedores de servicios de Internet". *Revista Fibra N° 19*, Buenos Aires. Disponible en <http://papel.revistafibra.info/terminos-y-condiciones/>
- ERREJON, I. y MOUFFE Ch. (2015). *Construir pueblo. Hegemonía y radicalización de la democracia*. Madrid: Icaria.
- FISS, O. (2009). Las dos caras del Estado. *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Palermo*. Año 10 N°1. Buenos Aires: UBP.
- GARAY SALAMANCA, L. J. et. al. (2008). "La Captura y Reconfiguración Cooptada del Estado en Colombia". Fundación Método, Fundación Avina y Transparencia por Colombia. Disponible en: <https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2018/01/Captura-y-Reconfiguracion-Cooptadadel-Estado-en-Colombia.pdf>
- GARCIA-ARIAS, J. (2004). "Un nuevo marco de análisis para los bienes públicos: la Teoría de los Bienes Públicos Globales". *Revista Estudios de Economía Aplicada*, 22(2), 187-212. Disponible en: <http://www.revista-eea.net/documentos/22203.pdf>
- HELBERGER, N., PIERSON, J., POELL, T. (2018). "Governing online platforms: From contested to cooperative responsibility", *The Information Society. An International Journal*, Volume 34.
- HOFMANN, J. (2016). "Multi-stakeholderism in Internet governance: putting a fiction into practice". *Journal of Cyber Policy*, 1(1), 29-49.
- MANN, M. (2011). El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados. En: *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Argentina. Jefatura de Gabinete de Ministros. pp. 55-78.
- MONJE, D. et al. (2017). "Otro territorio. Impactos de la convergencia periférica en el sector audiovisual de la Economía Social y Solidaria en Argentina". *Nuevos Conceptos y territorios en América Latina*. Cartagena de Indias: Unión Latina de Economía Política de la Información, la Comunicación y la Cultura (ULEPICC).
- MONJE, D. (2019). "Bienes públicos globales y mercados nocivos: una hipótesis sobre su transacción en el ecosistema comunicacional convergente". *Revista Avatares de la comunicación y la cultura* N°16. Buenos Aires: Carrera de Ciencias de la Comunicación. Universidad de Buenos Aires.

- O'DONNELL, G. (1993). Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales, *Revista Desarrollo Económico*, Vol. 33, N° 130, Buenos Aires, reeditado en *Lecturas sobre el Estado y las Políticas Públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Argentina. Jefatura de Gabinete de Ministros, 2007.
- QUEVEDO, A. (2018). Claves para volver a pensar nuestra región. En GARCÍA DELGADO, D.; RUIZ DEL FERRIER, C.; DE ANCHORENA, B. (comps.). *Elites y captura del Estado: control y regulación en el neoliberalismo tardío*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Flacso Argentina.
- PANIZZA, F. (2005). "Unarmed utopia revisited: the resurgence of Left-of centre politics in Latin America". *Political Studies*, 53(4),716-737.
- RIVERO, E. y ZANOTTI J. M (2017). "Debates hacia la Ley de Comunicaciones Convergentes en la Argentina: de las audiencias públicas al comité de expertos". *Revista Eletrônica Internacional de Economia Política da Informação da Comunicação e da Cultura EPTIC*. 19(1), ISSN 1518-2487, pp. 170-183. Disponible en: <https://seer.ufs.br/index.php/eptic/issue/view/504>
- RIVERO, E. (2018). El mercado periférico de telecomunicaciones y TV paga de Argentina frente a la convergencia. Conquistas, limitaciones y perspectivas. En Baldessar, M. J. y Monje D. (eds.). *Diálogos Latinoamericanos. Comunicação e democracia em tempos de convergencia*. São Paulo, Brasil: Intercom 2018. E-book, ISBN: 978-85-8208-110-5. Disponible en <http://portcom.intercom.org.br/ebooks/detalheEbook.php?id=57172>
- SLIKE, A. y HANSPETER K. (2010). El enfoque de redes. En Sabatier, P. (ed.) *Teorías del proceso de las políticas públicas*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.
- SANDEL, M. (1988). *What Money Can't Buy: The Moral Limits of Markets. The Tanner Lectures on Human Values* Delivered at Brasenose College, Oxford.
- \_\_\_\_\_ (2013). *Lo que el dinero no puede comprar. Los límites morales del mercado*. Barcelona: Debate.
- SATZ, D. (2015). *Por qué algunas cosas no deberían estar en venta. Los límites morales del mercado*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- ZALLO, R. (2011). Estructuras de la comunicación y la cultura. Políticas para la era digital. Barcelona: Gedisa.
- ZALLO, R. (2016). Noosfera. La sociedad del conocimiento desigual. En *Tendencias en comunicación. Cultura digital y poder*. Barcelona: Gedisa.