



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional

Reguladores de medios en la Argentina (1990-2018). De las agencias sectoriales a la autoridad convergente

Bernadette Califano y Ana Bizberge

DOI: <https://doi.org/10.24215/16696581e212>

Recibido: 28-06-2019 Aceptado: 15-11-2019

Reguladores de medios en la Argentina (1990-2018). De las agencias sectoriales a la autoridad convergente

Media Agencies in Argentina (1990-2018). From sectoral agencies to a convergent authority

Bernadette Califano bernacali@gmail.com

<http://orcid.org/0000-0002-5014-8359>

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas/ Universidad de Buenos Aires/Universidad Nacional de Quilmes/Universidad Maimónides (Argentina)

Ana Bizberge anabizberge@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0001-8267-4700>

Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe; Facultad de Ciencias Sociales; Universidad de Buenos Aires/Universidad Nacional de Quilmes (Argentina)



Bernadette Califano y Ana Bizberge Reguladores de medios en la Argentina (1990-2018). De las agencias sectoriales a la autoridad convergente

Resumen

Este artículo indaga, desde una perspectiva histórica, en la conformación y en las lógicas de funcionamiento de los organismos reguladores del audiovisual y las telecomunicaciones en Argentina, desde 1990 hasta el presente. El trabajo focaliza en el análisis del grado de independencia de las agencias reguladoras con respecto a los gobiernos de turno y en el modo en que los procesos de la convergencia tecnológica han incidido sobre el diseño institucional. Asimismo, se examinan los argumentos asociados a los beneficios de un regulador unificado en reemplazo de los organismos sectoriales, y su articulación en el contexto argentino.

La mirada conceptual se enmarca en los estudios de la Economía Política de la Comunicación, que indaga acerca del impacto de la intervención estatal y las transformaciones sociales y tecnológicas del último cuarto del siglo XX y comienzos del siglo XXI en la conformación del mercado de las tecnologías de información y comunicación.

Palabras clave: Argentina; convergencia; medios de comunicación; organismos reguladores; políticas públicas.

Abstract

This article proposes to analyze, from a historical perspective, the structure and functionalities of both audiovisual and telecommunications regulatory agencies in Argentina, since 1990. The document analyzes the degree of independence of the regulatory agencies from the governments in power, and the way in which the processes of technological convergence have influenced the institutional design. It also examines the arguments referring to the benefits of unified regulators replacing sectorial agencies and the articulation of this discourse in the Argentine context.

The theoretical perspective is framed in the studies of the Political Economy of Communications, which investigates the impact of state intervention as well as the social and technological transformations from the last quarter of the 20th century and the beginning of the 21st century in the configuration of the market of information and communications technologies.

Keywords: Argentina; convergence; mass media; regulatory agencies; public policies.



Introducción

El análisis del funcionamiento de los organismos reguladores de medios ha cobrado particular relevancia a lo largo de los últimos años, asociado a dos cuestiones: por un lado, el grado de independencia y autonomía de estas agencias con respecto al poder político, y por el otro, el nivel de impacto que los procesos de convergencia tecnológica producen en el plano institucional.

Ambas cuestiones adquieren relevancia en el contexto latinoamericano con los procesos de reformas regulatorias para el sector audiovisual y de telecomunicaciones durante el siglo XXI, suscitadas con la llegada al poder de gobiernos autodenominados de izquierda o progresistas (cfr. Badillo Matos, Mastrini, & Marenghi, 2015). No obstante, el proceso no puede reducirse a la variable política del tipo de gobierno, sino que es importante tener en cuenta otros factores como las tradiciones regulatorias del país, el funcionamiento de sus instituciones, así como el comportamiento de los principales actores económicos sectoriales y su dinámica de relación con los actores estatales.

Este artículo se propone indagar, desde una perspectiva histórica, en la conformación y en las lógicas de funcionamiento de los organismos reguladores del audiovisual y las telecomunicaciones en la Argentina, desde 1990 hasta el presente. El trabajo analiza el grado de independencia de las agencias reguladoras con respecto a los gobiernos de turno, y las continuidades y rupturas en los modos de intervención estatal suscitadas a partir del proceso de convergencia digital.

La mirada conceptual se enmarca en los estudios de la Economía Política de la Comunicación, que indaga acerca del impacto de la intervención estatal y las transformaciones sociales y tecnológicas del último cuarto del siglo XX y comienzos del siglo XXI en la conformación del mercado de tecnologías de información y comunicación. También se recurre a las herramientas que proveen los estudios de políticas de comunicación, frente a los desafíos que postula la convergencia digital, con el objetivo de caracterizar la dimensión institucional del Estado.

Partimos de la premisa que sostiene que los reguladores del audiovisual y las telecomunicaciones han evidenciado históricamente una estrecha dependencia del Poder Ejecutivo Nacional. Esta lógica tuvo un punto de inflexión, al menos en el plano formal, con la sanción de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (Ley SCA) en 2009 y, en menor medida, con la normativa de telecomunicaciones, Ley Argentina Digital de 2014, durante la Presidencia de Cristina Fernández de Kirchner. Ambas regulaciones consagraron nuevas autoridades sectoriales para la fiscalización y control -la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA) y la Autoridad Federal de Servicios de Información y



Bernadette Califano y Ana Bizberge Reguladores de medios en la Argentina (1990-2018). De las agencias sectoriales a la autoridad convergente

Comunicación (AFTIC)- que contemplaban la participación de actores diversos con amplia representatividad política y social. Sin embargo, en la práctica, los reguladores terminaron actuando de acuerdo con las viejas lógicas de cooptación política.

A partir de 2015, con el cambio de gobierno y la asunción de Mauricio Macri como Presidente de la Nación, se instaló fuertemente un discurso desregulador fundamentado en los cambios tecnológicos y se abrazó la retórica de la convergencia como promotora de la competencia y las inversiones. En este marco, el gobierno proclamó la necesidad de unificar a los reguladores sectoriales y creó el Ente Nacional de Comunicaciones (ENaCom) con el objetivo de responder a los avances tecnológicos con mayor eficiencia, privilegiando criterios técnicos y económicos, y desde una postura de presunta “neutralidad” poner fin a lógica discrecional de funcionamiento previa. Sin embargo, tanto en la normativa de su creación como en su lógica de funcionamiento, el regulador convergente representó un retroceso en materia de independencia institucional, y un alejamiento respecto de los estándares internacionales en la materia.

El trabajo despliega una estrategia metodológica cualitativa basada en el estudio de caso. Según John Gerring (2004), el método de caso remite al estudio en profundidad de una unidad en la que el investigador busca elucidar características generales de una clase más amplia de fenómenos similares a partir de una evidencia de co-variaciones. Este trabajo plantea un análisis descriptivo de las variaciones a lo largo del tiempo, es decir, un estudio de caso en forma diacrónica. Con relación a las técnicas de recolección de datos, la investigación recurre fundamentalmente a fuentes secundarias, entre las que se incluyen análisis documental de legislación específica, documentos públicos, recomendaciones de organismos internacionales e investigaciones previas.

El artículo se organiza en cinco secciones. Luego de esta primera sección introductoria, se presenta el marco conceptual en el que se aborda la noción de “convergencia”, los desafíos que genera para el diseño institucional, enfatizando en la discusión teórica en torno del rol de las agencias regulatorias independientes y la necesidad o no de conformación de reguladores “convergentes”. La tercera sección se dedica al estudio de la evolución de los organismos reguladores en la Argentina, planteando un recorrido histórico tanto del sector de telecomunicaciones, como del sector audiovisual, entre 1990 y 2018. En la cuarta y última sección se presentan las reflexiones finales.

Convergencia institucional y criterios de independencia

El análisis de los organismos reguladores de las comunicaciones se enmarca en un tema mayor que involucra las controversias que se presentan para la formulación de políticas



públicas a partir del proceso de convergencia entre las industrias del audiovisual, las telecomunicaciones y las tecnologías de la información.

Los cambios tecnológicos que permitieron que los medios de comunicación tradicionales y las telecomunicaciones se transmitan a partir de una misma red trajeron aparejado problemas regulatorios, entre otros motivos porque la división por sectores no resulta tan clara cuando los distintos servicios se transmiten a través de un mismo soporte, y porque los marcos normativos fueron diseñados para una era en la que existían diferencias funcionales entre los servicios y la infraestructura (cfr. losifidis, 2011).

Si bien no hay una definición unívoca del concepto “convergencia”, ciertos autores señalan que consiste en la posibilidad de que los mismos servicios, aplicaciones o contenidos sean provistos sobre diferentes redes; algunos ponen el acento en la habilidad de una misma red para transportar servicios audiovisuales, de voz y datos; mientras que otros enfatizan en el hecho de que una misma terminal pueda soportar paralelamente dichos servicios (Bustillo, 2011; Wohlers, 2008). Así, se distinguen distintos niveles de convergencia, que involucran aspectos económicos y de mercados, de infraestructura, de prácticas sociales y culturales, de políticas y de regímenes regulatorios (García Murillo & MacInnes, 2003; Becerra, 2003; Fagerjord & Storsul, 2007; losifidis, 2011).

En este artículo nos focalizamos en el aspecto regulatorio de la convergencia, específicamente en el nivel institucional, puesto que nos interesa analizar el funcionamiento de los organismos reguladores.

Con la evolución de la convergencia tecnológica se ha planteado el debate acerca de si deberían coexistir organismos reguladores separados (uno para telecomunicaciones o *common carriage* y otro para contenidos audiovisuales), o si debería crearse un único regulador unificado teniendo en cuenta que los desarrollos en tecnologías digitales han desdibujado las fronteras entre ambas industrias.

Un estudio de Regulatel-AHCIET-CEPAL-Unión Europea señala que la regulación de la convergencia requiere de tres etapas. Primero, una reforma legislativa, a fin de contar con un marco jurídico sólido que fomente la inversión. Segundo, establecer un ente regulador independiente para la toma de decisiones, que actúe de modo transparente y flexible, permitiendo la participación en las decisiones reglamentarias. Tercero, una convergencia institucional, que consiste en la definición de las agencias regulatorias. Pero, lejos de proponer un modelo institucional único, se plantean tres alternativas: a) la incorporación de funciones convergentes al organismo regulador de las telecomunicaciones; b) la creación de nuevos reguladores convergentes que se ocupen de todas las funciones afines al proceso de



Bernadette Califano y Ana Bizberge Reguladores de medios en la Argentina (1990-2018). De las agencias sectoriales a la autoridad convergente

convergencia; o c) la cooperación entre los reguladores existentes en las áreas que éstos se superponen (Baptista, 2012; Bustillo, 2011).

Los fundamentos a favor de la creación de un organismo regulador unificado suelen basarse en el hecho de que sería más adecuado para responder en un entorno convergente en el que las distinciones basadas en servicios y plataformas de red se vuelven difusas (Iosifidis, 2011). Asimismo, se argumenta una reducción de costos, en tanto no se superponen funciones regulatorias, una mayor flexibilidad administrativa, y experticia en temas de redes e ingeniería (Blackman & Srivastava, 2011). Otro de los argumentos esgrimidos, central para este trabajo, sostiene que los reguladores convergentes tendrían menos chances de cooptación (política o económica) y contribuirían a prevenir la aprobación de decisiones inconsistentes que atravesaran a los sectores (Irion y Radu, 2013, p. 40). A nivel supranacional, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos lo promueve como un requisito para los países que quieran ingresar en ella, conjuntamente con la liberalización progresiva de los movimientos de capitales y servicios (OECD, 2008).

Sin embargo, aún la mayoría de los países cuentan con reguladores separados y algunos investigadores sostienen que no existe probada evidencia de la efectividad regulatoria sea mayor con un regulador unificado (Irion y Radu, 2013; Noam, 2008).

Sin duda, la convergencia tecnológica trae nuevos desafíos en el plano institucional. Pero, para no caer en una mirada tecnologicista, es importante destacar que si bien hay un discurso que privilegia a la agencia unificada por sobre las sectoriales, el eje fundamental para el diseño institucional en un marco de derechos está puesto en la “independencia” (política, financiera y de gestión) como valor principal, tal como lo sostienen diversos organismos internacionales entre los que se hallan el Consejo de Europa (Council of Europe, 2000, 2008), el Banco Mundial (Brown, Stern, Tenenbaum, & Gencer, 2006), la UNESCO (Salomon, 2016) y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, 2009).

Entre las ventajas de contar con un regulador independiente se hallan la posibilidad de generar intervenciones concretas a favor del interés público, no sujetas a influencias y presiones, desarrollar un conocimiento experto sobre el sector y planificar políticas públicas a largo plazo. Para ello se precisa no sólo una legislación acorde, sino también que los organismos actúen con independencia en los hechos y al momento de tomar cualquier decisión, algo que en la práctica no siempre se verifica (Salomon, 2016).

Evolución de los organismos reguladores en la Argentina



En la Argentina, la regulación del audiovisual y las telecomunicaciones se ha regido históricamente por marcos normativos separados que, a su vez, han consagrado institucionalidades distintas para su supervisión y control. En ambos casos, la estrecha dependencia del Poder Ejecutivo ha sido la constante.

El regulador de telecomunicaciones: de CNC a AFTIC

La lógica de creación de una “agencia independiente” en el sector de telecomunicaciones viene de la mano del proceso de privatización de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTeL) en el año 1990, y forma parte de los compromisos asumidos por el país al firmar el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS) de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

A pesar de que Argentina adhirió a este documento, la independencia del organismo regulador nunca llegó a materializarse en la práctica.

En 1990 se creó la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CNT), bajo dependencia directa del Presidente de la Nación, a fin de aplicar la política de privatización y desregulación, supervisar y controlar el sector, y prevenir prácticas anticompetitivas (Decreto N° 1185/1990). Luego, en 1996, nació la Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC), producto de la fusión de la CNT con el regulador postal (Decreto N° 660/1996), como organismo descentralizado de la Secretaría de Comunicaciones (SECOM), en ese entonces en la órbita de Presidencia, luego del Ministerio de Economía y, a partir de 2003, dependiente del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (MinPlan). Mientras que la SECOM era la encargada de fijar las políticas y otorgar licencias, la CNC cumplía un rol técnico y de control (Galperin & Cabello, 2008).

En el marco de la crisis económica, político y social que atravesó el país a comienzos del siglo XXI, se intervino la CNC (Decreto N° 521/2002) bajo el argumento de la necesidad de reorganizar el ente de modo eficaz, por el período de vigencia de la situación de emergencia pública (Ley de Emergencia Pública y de Reforma del Régimen Cambiario N° 25.561). No obstante, dicha anomalía se extendió por 13 años, debido a que los gobiernos que se sucedieron entre 2002 y 2015 prorrogaron reiteradamente la intervención del organismo, lo que permitió establecer un control directo del sector de las telecomunicaciones por parte del Poder Ejecutivo nacional, a través de la Secretaría de Comunicaciones dependiente del Ministerio de Planificación.

El nombramiento de los interventores estuvo ligado directamente con las afinidades políticas del Poder Ejecutivo. En el período 2003-2013, tanto la SECOM como la CNC estuvieron



lideradas por representantes del ala tradicional del Partido Justicialista, vinculados al entonces ministro de Planificación, Julio De Vido, al frente de la cartera entre 2003 y 2015. A partir de 2012 se produjo un cambio en las autoridades de ambos organismos (1) con la asunción de funcionarios pertenecientes a la agrupación política “La Cámpora” -conducida por Máximo Kirchner, hijo de los ex presidentes Néstor Kirchner y Cristina Fernández- para disputar el espacio político de la toma de decisiones con el Ministerio de Planificación. A pesar de que todos los funcionarios nombrados respondían formalmente al ministro De Vido, en la práctica, estos movimientos evidenciaron el desplazamiento en la injerencia de esta cartera en el área de las telecomunicaciones y una dependencia aún mayor del Ejecutivo a partir de la interlocución directa entre los referentes de la agrupación La Cámpora y la entonces presidenta Cristina Fernández de Kirchner.

Recién en el año 2015 se conformó un nuevo organismo regulador: AFTIC, tras la sanción de la Ley Argentina Digital (2014). El ente absorbió las funciones anteriormente asignadas a la SECOM y a la CNC, y se constituyó como organismo descentralizado y autárquico en el ámbito del Poder Ejecutivo, controlado por la Sindicatura General de la Nación y la Auditoría General de la Nación. AFTIC debía integrarse con un directorio de siete miembros, cuyo mandato sería por cuatro años - desacoplados del mandato del titular del Poder Ejecutivo Nacional, tal como lo sugieren organismos internacionales en la materia- con posibilidad de reelección por un período. Otro elemento que garantizaba en el plano legal la independencia del directorio era el establecimiento de un régimen de incompatibilidades (por ejemplo, sus integrantes no debían haber dirigido o representado a una empresa del sector hasta tres años antes de integrar el ente regulador) y causales de remoción de acuerdo a lo establecido en la Ley de Ética Pública. El directorio de AFTIC estaba integrado por un presidente y un director, designados por el Poder Ejecutivo; tres directores por la Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual, las Tecnologías de las Telecomunicaciones y la Digitalización (2) seleccionados a propuesta de los bloques parlamentarios (uno por la mayoría o primera minoría, uno por la segunda y uno por la tercera); un director a propuesta de las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; y un director a propuesta del Consejo Federal de Tecnologías de las Telecomunicaciones y la Digitalización (3), en las condiciones que fijara la reglamentación.

No obstante, este andamiaje institucional no llegó a concretarse, entre otros motivos debido a la dilación -tanto por parte del gobierno como de la oposición- en el nombramiento de sus representantes en el directorio de AFTIC y en el consejo asesor (véase Califano, 2017), y a causa del cambio de gobierno que se produjo en el país en diciembre de 2015.

En suma, si bien la premisa de creación de una agencia regulatoria independiente se pone en



práctica en los años noventa, en los hechos el organismo no logró superar un funcionamiento con estrecha dependencia del Poder Ejecutivo. A pesar de que la sanción de la Ley Argentina Digital en 2014 marcó formalmente el fin de esta lógica gubernamental, en la práctica se evidenciaron dificultades para la implementación del nuevo diseño institucional propuesto, perpetuando la dinámica de dependencia.

El regulador audiovisual: del COMFER al AFSCA

Hasta la sanción de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual en 2009, la autoridad encargada de la regulación del sector fue el Comité Federal de Radiodifusión (COMFER), creado por Ley Nacional de Telecomunicaciones en 1972, y consagrado en la Ley de Radiodifusión N° 22.285 de 1980 –sancionada durante la última dictadura cívico-militar (1976 - 1983)– como organismo regulador de la radio y la televisión en el país.

En esta última norma se establece el funcionamiento del COMFER como organismo autárquico dependiente del Poder Ejecutivo Nacional. Al frente del organismo se hallaba un directorio integrado siete miembros: tres representantes de las fuerzas armadas (uno por el Ejército, uno por la Armada y uno por la Fuerza Aérea), un representante de la Secretaría de Información Pública, un representante de la Secretaría de Estado de Comunicaciones, y dos representantes por las principales asociaciones privadas de radio y televisión del país.

Con el retorno al régimen constitucional en 1983, dado que esta conformación no se correspondía con el nuevo momento político del país y no era factible integrar el organismo regulador con miembros de las Fuerzas Armadas, el gobierno de Raúl Alfonsín intervino el COMFER. Si bien la anomalía que justificaba la intervención se proponía por un breve lapso, hasta tanto se promulgara una ley de radiodifusión democrática, esto ocurrió recién en el año 2009, con la sanción de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual. A lo largo de los 29 años que mediaron entre una norma y otra, los distintos gobiernos que se sucedieron en la Argentina optaron por nombrar sucesivos interventores bajo control directo del Poder Ejecutivo Nacional y así monitorear la tarea del organismo regulador de la radio y la televisión.

Con relación al funcionamiento del COMFER, Galperin y Cabello (2008) destacan, además de la escasa independencia del Ejecutivo, el desorden administrativo, la gran discrecionalidad, falta de transparencia en el acceso a los pliegos para TV abierta y por cable, y excepciones en la aplicación de la legislación vigente.

Los autores sostienen que, al menos hasta 2008, el hecho de que hubiera distintas agencias regulatorias para el audiovisual y las telecomunicaciones no generaba conflictos asociados al



proceso de convergencia, ya que no se verificaban competencias redundantes o problemas de coordinación en la formulación de políticas.

A partir de 2010, con la implementación de digitalización de la televisión abierta, que en Argentina se conoció como Televisión Digital Abierta (TDA), comienza a advertirse una superposición y solapamiento de competencias por dos cuestiones. Por un lado, la disputa política ya aludida entre la conducción del ministro de Planificación y la agrupación política “La Cábora” al frente de la Empresa Argentina de Soluciones Satelitales (ARSAT) (4), que no solo tenía a su cargo la infraestructura para el desarrollo del plan “Argentina Conectada” sino también la infraestructura para el multiplexado y transmisión de señales de TV digital. Por otro lado, era posible advertir el solapamiento de las competencias entre AFSCA y el Ministerio de Planificación en relación al dictado de reglas de funcionamiento de la TV digital que, a pesar de formar parte del sector audiovisual, se regía mayormente por decretos y resoluciones emitidos por el Ministerio de Planificación o la Presidencia de la Nación, en algunos casos, eludiendo las disposiciones de la Ley Audiovisual.

El 10 de octubre de 2009 se aprobó en el Congreso de la Nación la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (Ley 26.522). Así, la AFSCA se convirtió en el nuevo organismo de aplicación de la ley.

El ente regulador debía integrarse por un directorio compuesto de siete miembros, dos de los cuales eran designados en representación del Poder Ejecutivo, tres por la Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual del Congreso (dos por las minorías parlamentarias y uno por la mayoría), y tres por el Consejo Federal de Comunicación Audiovisual (COFECA). Este último fue creado con una función de asesoramiento en el diseño de políticas públicas que, a través de sus 34 miembros, garantizaría la representación de las provincias, las empresas, los radiodifusores con y sin fines de lucro, los pueblos originarios, los medios públicos, los sindicatos y las universidades.

Con esta conformación, AFSCA garantizaba una representación amplia (política y de distintos actores) que dejaba atrás, al menos en el plano formal, la vieja lógica de dependencia del Ejecutivo.

Sin embargo, algunos autores advierten que la representatividad sectorial y política del organismo regulador no se condecía con su funcionamiento cotidiano. Entre las dificultades para la definición de mecanismos que garantizaran la independencia del regulador, Becerra, Marino y Mastrini (2012) mencionan una estructural y otra más coyuntural. Respecto de la primera, la lógica dispuesta por la Ley SCA suponía un cambio radical respecto de la subordinación al gobierno de turno que históricamente primó tanto en la regulación de medios como en sus organismos de control. Por otra parte, los autores sostienen que el escenario de



polarización entre el gobierno, los partidos opositores y los principales grupos de medios obturó cualquier posibilidad de consensuar políticas públicas a largo plazo.

Distintos aspectos contribuyeron a que el regulador no lograra funcionar como organismo independiente: el prolongado proceso de judicialización de la normativa, las demoras de la oposición política para nombrar a sus representantes tanto en AFSCA como en el COFECA, pero también maniobras dilatorias del propio gobierno ya que, cuando la oposición expresó su voluntad para integrar los organismos, obturó el camino argumentando que no se había conformado la Comisión Bicameral. De este modo, el gobierno garantizó la mayoría de representantes propios en el organismo regulador (Becerra, Marino y Mastrini, 2012), el que atravesó diversos cambios de directores en función de la dinámica política (5).

Con el nombramiento del hasta entonces diputado nacional por el partido Nuevo Encuentro – aliado político del Frente para la Victoria- Martín Sabbatella, se inauguró una etapa de mayor visibilidad pública del organismo, en la que también se completó la conformación de los representantes de las distintas fuerzas políticas en el directorio (6), aunque con un alineamiento mayoritario con el oficialismo.

El nuevo organismo regulador unificado: ENaCom

La creación de un ente regulador unificado para los sectores de la comunicación audiovisual y las telecomunicaciones se produjo en diciembre de 2015, tras la asunción del gobierno de Cambiemos. Se trató de una de las primeras modificaciones sustanciales que el gobierno encabezado por el presidente Mauricio Macri introdujo por decreto en el marco regulatorio de las comunicaciones en la Argentina. Estos cambios fueron justificados en la necesidad de contar con un marco normativo unificado para el audiovisual, las telecomunicaciones y las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), que permitiese generar seguridad jurídica para favorecer las inversiones.

Al día siguiente de la asunción presidencial se creó el Ministerio de Comunicaciones- disuelto un año más tarde y sus funciones trasladadas al flamante Ministerio de Modernización- para ocuparse de todo lo inherente a las tecnologías de la información, las telecomunicaciones, los servicios de comunicación audiovisual y los servicios postales (DNU N°13/2015). Así, se le concedió a esta cartera la atribución de autoridad de aplicación de las leyes de Servicios de Comunicación Audiovisual y Argentina Digital, con las funciones que hasta entonces cumplían AFSCA y AFTIC. Ello implicaba, en los hechos, modificar por decreto dos leyes votadas por el Congreso de la Nación y subordinar el control de la radio, la televisión y las telecomunicaciones al Poder Ejecutivo (Califano, 2018).



A los pocos días se dispuso la intervención de AFSCA y AFTIC por un plazo de 180 días (Decreto N° 236/2015). Se trató de un intento por lograr la renuncia de los directores de los organismos, cuyos sus mandatos se extendían por ley más allá del gobierno anterior. Pero la intervención prevista por un lapso de seis meses concluyó con la creación, días después, del Ente Nacional de Comunicaciones (ENaCom) para fusionar ambos entes reguladores (DNU N° 267/2015). El decreto de necesidad y urgencia que habilitó la creación de ENaCom – introdujo, además, modificaciones clave sobre las leyes de Servicios de Comunicación Audiovisual y Argentina Digital– se justificó en la necesidad de contar con una “homogeneidad normativa” en materia de comunicaciones y evitar dispersión de criterios e ineficiencias a la hora de aplicar las normas.

Contrariamente a lo que establecen organismos internacionales en la materia –los que sugieren una reforma legislativa como primera etapa hacia la regulación de la convergencia y sólo en última instancia evaluar la necesidad de crear o más entes de control (cfr. Baptista, 2012; Bustillo, 2011) –, el gobierno instauró como primera medida, por decreto y sin ningún tipo de debate público ni parlamentario, la creación de un organismo de control unificado.

La conformación de ENaCom contradice, asimismo, los estándares internacionales en materia de independencia de los organismos reguladores, que establecen que los entes reguladores deben ser órganos colegiados, autónomos, independientes, con regímenes estrictos de incompatibilidades (Brown et al., 2006; CIDH, 2009; Council of Europe, 2000, 2008; “Declaración Conjunta: Desafíos a la Libertad de Expresión en el Nuevo Siglo”, 2001; Salomon, 2016). El directorio del ente regulador está compuesto por siete integrantes, de los cuales el PEN elige directamente a cuatro (incluido su presidente) y designa a los tres restantes propuestos por la Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual y las TIC. Estos últimos deben representar a la primera, segunda y tercera minoría parlamentaria, por lo que uno de ellos también representa al partido político oficialista. En otras palabras, cinco de los siete integrantes responden al gobierno. Esta dependencia se agrava si tenemos en cuenta que las decisiones del directorio se toman por mayoría simple, el quórum para sesionar es de cuatro directores y, en caso de empate, el presidente tiene doble voto.

Por otra parte, el decreto de creación del ENaCom establece que no es necesario que los directores cuenten con requisitos de idoneidad ni conocimientos específicos sobre los sectores a regular. Su mandato tiene una duración de cuatro años, pueden ser reelegidos por un solo período y removidos en cualquier momento en forma directa y sin expresión de causa, lo que implica una completa falta de estabilidad en sus cargos y de independencia a la hora de tomar decisiones. Ello contradice el fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la causa llevada adelante por el Grupo Clarín contra el Poder Ejecutivo por la constitucionalidad de



Bernadette Califano y Ana Bizberge *Reguladores de medios en la Argentina (1990-2018). De las agencias sectoriales a la autoridad convergente*

ciertos artículos de la ley audiovisual, que señaló que el ente regulador debe ser “un órgano técnico e independiente, protegido contra indebidas interferencias, tanto del gobierno como de otros grupos de presión” (CSJN, 2013).

El Ente regulador se conformó originalmente a principios de 2016 solo con representantes del Poder Ejecutivo y se completó la designación de autoridades por las otras fuerzas políticas un año más tarde (7).

En la Tabla N° 1 se sintetiza el recorrido trazado en el artículo acerca de los organismos reguladores del sector audiovisual y las telecomunicaciones en el país.

Organismo	CNC	AFTIC	COMFER	AFSCA	ENACOM
Normativa	Decreto N° 660 (1996)	Ley Argentina Digital (2014)	Ley de Radiodifusión (1980)	Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (2009)	DNU N° 267 (2015)
Dependencia institucional	Ente descentralizado dependiente de SECOM– Presidencia (1996-2002) / MECON (2002) / MinPlan (2003-2015)	Ente descentralizado y autárquico controlado por SIGEN y AGN	Ente autárquico, dependiente del PEN	Ente descentralizado y autárquico controlado por SIGEN y AGN	Ente desc. y autárquico dependiente de MinCom (2016-17) /Secretaría TIC, Min. Modernización / Secretaría, JGM, PEN
Integración	Intervención (2002-2015)	Directorio de 7 miembros (2 representantes PEN, 3 Com. Bicameral, 1	Directorio de 7 miembros (1980-83): 3 por	Directorio de 7 miembros (2 representantes PEN, 3 Com. Bicameral, 2	Directorio de 7 miembros (4 representantes PEN y 3



Bernadette Califano y Ana Bizberge *Reguladores de medios en la Argentina (1990-2018). De las agencias sectoriales a la autoridad convergente*

		CABA/Pcias, 1 Consejo Federal TIC)	FFAA, 1 SIP, 1 SECOM,1 ATA / 1 ARPA. Intervención (1983-2009)	COFECA)	Com. Bicameral)
Mecanismos formales (establecidos por ley) para evitar cooptación política	Sin garantías	Mandatos desacoplados del PEN Incompatibilidades y causales de remoción previstas por ley de ética pública	Sin garantías	Mandatos desacoplados del PEN Incompatibilidades y causales de remoción previstas por ley de ética pública Calificación profesional y trayectoria democrática	Sin garantías
Injerencia política (en la práctica)	MinPlan - PJ (2002-2012) PEN – La Cámpora (2012-2015)	El directorio no llegó a integrarse con todos sus representantes	Gobiernos de turno	Alineamiento mayoritario con el oficialismo	Oficialismo (5 de 7 miembros)

Tabla 1: Organismos reguladores del sector audiovisual y las telecomunicaciones en Argentina (1990-2018).
Elaboración propia.



Conclusiones

En este artículo nos propusimos analizar el grado de independencia política que han exhibido históricamente los organismos reguladores del sector audiovisual y las telecomunicaciones en la Argentina, y el modo en que los procesos de la convergencia tecnológica han incidido sobre el diseño institucional.

Una primera conclusión del trabajo sostiene que el grado de independencia política, tal como lo proponen organismos internacionales en la materia, no se ha alcanzado cabalmente en ningún momento a lo largo de la historia, ni siquiera con la presencia de leyes que así lo han estipulado.

La agencia reguladora creada para controlar el sector de las telecomunicaciones tras el proceso de privatización de la empresa telefónica nacional, a inicios de los años noventa, dependía directamente del Poder Ejecutivo Nacional. El organismo fue intervenido tras la crisis económica y política del año 2001, por un período extremadamente largo (2002-2015), sin relación directa con las causas que motivaron dicha intervención. Ello permitió, en general, digitar la política de control desde el Ministerio de Planificación, más allá de las disputas políticas internas del partido político gobernante. Con la conformación de la Autoridad Federal de Tecnologías de la Información y la Comunicación (AFTIC) se puso fin a la intervención, pero la integración de un directorio plural, con representación sectorial y política –tal como proponía la Ley Argentina Digital–, no llegó a materializarse.

Un camino similar recorrió la autoridad encargada de regular el sector de la radio y la televisión. El Comité Federal de Radiodifusión (COMFER), conformado originalmente durante la última dictadura cívico-militar (1976-1983), se integró originalmente con miembros de las Fuerzas Armadas, en connivencia con el sector privado cuyos representantes formaban parte del directorio del organismo. A partir de 1983, con el retorno al régimen constitucional, se intervino el COMFER hasta tanto se sancionase una ley de radiodifusión democrática. Dicha intervención, tal como ocurrió con el organismo regulador de las telecomunicaciones, se extendió por 26 años (1983-2009), debido a que los gobiernos prefirieron mantener al COMFER bajo su directa dependencia, en lugar de promover –como mínimo– la modificación del artículo específico de la Ley de Radiodifusión de la Dictadura que establecía los lineamientos de su conformación. Recién en el año 2009 se creó, en su reemplazo, la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA), siguiendo las previsiones de la entonces nueva Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, que establecía la integración del órgano regulador siguiendo parámetros internacionales de independencia y representatividad política, social y sectorial. Sin embargo, en la práctica



cotidiana y por diversas causales, el organismo continuó funcionando en línea con los intereses del partido político en el gobierno.

Una segunda conclusión sostiene que el grado de independencia de los organismos reguladores se ha visto mellado en el contexto más amplio de los procesos de convergencia entre las industrias del audiovisual, las telecomunicaciones e internet. Si bien varios autores señalan los problemas regulatorios que estos procesos conllevan, en tanto la división por sectores no resulta tan clara cuando los distintos servicios se transmiten a través de un mismo soporte (Iosifidis, 2011; McQuail, 2010; entre otros), no está comprobado que la efectividad regulatoria sea mayor con la presencia de un regulador unificado. En el caso de la Argentina, la creación por decreto del ENaCom como organismo regulador convergente, motivado –por lo menos en el plano discursivo- por los avances tecnológicos, funcionó como excusa para instaurar un nuevo ente gubernamental para el control de las industrias info-comunicacionales. Su integración, carencia de estabilidad para los directores y de requisitos de idoneidad, y las premisas legales que amparan su funcionamiento únicamente con los representantes del partido político gobernante, contradicen todos los estándares de independencia propuestos por los organismos internacionales para las agencias reguladoras de medios.

Por último, una tercera conclusión advierte que, más allá de la discusión acerca de las ventajas y desventajas de contar con un organismo regulador unificado vs. organismos sectoriales –que entendemos requiere de futuras investigaciones que profundicen en este aspecto, realizando, por ejemplo, estudios de análisis comparado entre países– el funcionamiento de los entes reguladores para los medios de comunicación y las telecomunicaciones en la Argentina ha demostrado una clara subordinación a la dinámica político-partidaria de cada momento histórico. Así, en ausencia de organismos reguladores independientes, se torna difícil planificar, promover e implementar políticas públicas de largo plazo, que se extiendan más allá de los cuatro años de los mandatos presidenciales.

Notas

(1) En la CNC el interventor Ceferino Namuncurá se mantuvo en su cargo entre 2004 y 2015, aunque a partir de 2012 se designó un subinterventor, cargo que ocupó Nicolás Karavaski. En la SECOM se nombró a Norberto Berner (2013-2015) en reemplazo de Lisandro Salas. Tanto Karavaski como Berner pertenecían a la agrupación política “La Cámpora”.

(2) Esta comisión permanente del Congreso había sido creada por la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual en 2009 y con la nueva normativa amplió su alcance para abarcar no solo a los servicios audiovisuales sino también a las TIC.



(3) El Consejo Federal debía integrarse con 34 miembros, representativos de distintos sectores: uno por cada provincia, uno por la Ciudad de Buenos Aires; dos representantes por los prestadores de telefonía fija y móvil; un representante por los prestadores sin fines de lucro; uno por los prestadores de conectividad; uno por el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN); tres por entidades sindicales; uno por los proveedores de servicios TIC y uno por asociaciones de usuarios y consumidores. Las funciones del Consejo consistían en asesorar en el diseño de la política pública y proponer pautas para los pliegos para llamados a concursos, entre otras.

(4) La empresa estatal ARSAT (a cargo de la infraestructura de la TV digital y de la red de fibra óptica) se encontraba bajo la órbita del Ministerio de Planificación y sus directivos respondieron a la línea política del ministro Julio de Vido, desde su creación en 2006 hasta 2013. Sin embargo, entre 2013 y 2015, tras la asunción de Matías Bianchi como presidente -en reemplazo de Pablo Tognetti, quien había presidido la compañía desde 2006- se hizo evidente el predominio de la agrupación “La Cámpora” y su intención de disputar espacios de poder en la toma de decisiones (véase Baladrón, 2017).

(5) Desde la creación de AFSCA en 2009 se sucedieron como presidentes del Directorio, primero, Gabriel Mariotto, hasta su asunción como vicegobernador bonaerense en 2012, cuando lo reemplazó interinamente Manuel Baladrón, quien ocupaba hasta entonces el cargo de director en representación del Poder Ejecutivo, hasta la designación de Santiago Aragón en marzo de 2012. En octubre de 2012, el diputado por Nuevo Encuentro Martín Sabatella asumió la presidencia del organismo hasta la llegada del gobierno de Mauricio Macri en diciembre de 2015.

(6) El directorio de AFSCA quedó conformado del siguiente modo: Martín Sabbatella como Presidente, Ignacio Saavedra como director en representación del Poder Ejecutivo, Néstor Avalle como director propuesto por el COFECA (en reemplazo del entonces gobernador de la provincia del Chaco por el Partido Justicialista, Jorge Capitanich), Eduardo Rinesi como director propuesto por el COFECA (en reemplazo de Eduardo Seminara que asumió como diputado nacional por el Frente para la Victoria); y Claudio Schifer, Marcelo Stubrin y Gerardo Milman como directores propuestos por la Comisión Bicameral, en representación del oficialismo, radicalismo y Frente Amplio Progresista, respectivamente.

(7) Miguel Ángel De Godoy como presidente, y Alejandro Pereyra, Silvana Giudici y Heber Martínez como directores. Seis meses después, la Comisión Bicameral del Congreso propuso a dos de sus representantes por la segunda y tercera minorías parlamentarias: el ex diputado radical Miguel Giubergia por el oficialismo y Claudio Ambrosini por el Frente Renovador. El Frente para la Victoria (FpV), en cambio, se abstuvo de nombrar a su representante al objetar la validez del decreto de Macri que dio origen al organismo. Recién en 2017 se designó al ex



senador y vicegobernador de la provincia de Jujuy, Guillermo Raúl Jenefes, como director, sin acuerdo unánime del partido que constituía la primera minoría parlamentaria. A mediados de 2018 presentó su renuncia el presidente De Godoy, quien fue reemplazado en el cargo por la hasta entonces directora Silvana Giudici (en lugar de la cual asumió como director Agustín Garzón). Más recientemente, en marzo de 2019 presentó su renuncia Alejandro Pereyra, quien fue reemplazado por Oscar Zabalaga, ex directivo de Autopistas del Sol (perteneciente al grupo Macri).

Bibliografía

- Badillo Matos, Á., Mastrini, G., & Marengi, P. (2015). Teoría crítica, izquierda y políticas públicas de comunicación: el caso de América Latina y los gobiernos progresistas. *Comunicación y Sociedad*, (24), 95–126.
- Baladrón, M. (2017). *El Plan Nacional de Telecomunicaciones Argentina Conectada (2010-2015) en el marco de las políticas públicas de universalización del acceso a internet*. Tesis de Maestría en Industrias Culturales, Política y Gestión, Universidad Nacional de Quilmes.
- Baptista, C. (2012). Políticas, legislación y reglamentación de las telecomunicaciones en la era de la hiperconectividad. Comisión Interamericana de Telecomunicaciones.
- Becerra, M. (2003). *Sociedad de la información: proyecto, convergencia, divergencia*. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma.
- Becerra, M, Marino, S. & Mastrini, G. (2012). *Los medios digitales: Argentina*. Open Society Foundation. Recuperado de <https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/mapping-digital-media-argentina-spanish-20130424.pdf>
- Blackman, C., & Srivastava, L. (Ed). (2011). *Telecommunications regulation handbook*. Washington DC: International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank / International Telecommunication Union. [https://doi.org/10.1016/S0308-5961\(01\)00034-9](https://doi.org/10.1016/S0308-5961(01)00034-9)
- Brown, A. C., Stern, J., Tenenbaum, B., & Gencer, D. (2006). *Handbook for Evaluating Infrastructure Regulatory Systems*. Washington DC: The World Bank. <https://doi.org/10.1596/978-0-8213-6579-3>
- Bustillo, R. (2011). Un modelo institucional para la regulación en materia de convergencia tecnológica en América Latina. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).



- Califano, B. (2017). En nombre de la convergencia: cambios en la política de regulación de las TIC en Argentina. *Estudos em comunicação – Communication Studies*, (24), 1–25. <https://doi.org/10.20287/ec.n24.a01>
- Califano, B. (2018). La regulación de la comunicación durante el primer año de gobierno de Mauricio Macri en la Argentina. *Intersecciones en Comunicación*, (12), 49–74.
- CIDH. (2009). Estándares de libertad de expresión para una radiodifusión libre e incluyente. Washington DC: Organización de los Estados Americanos (OEA).
- Council of Europe. (2000). Recommendation REC (2000)23 of the Committee of Ministers to member states on the independence and functions of regulatory authorities for the broadcasting sector. Strasbourg, France.
- Council of Europe. (2008). Declaration Decl-26.03.2008 of the Committee of Ministers on the independence and functions of regulatory authorities for the broadcasting sector. Strasbourg, France.
- CSJN. (2013). Grupo Clarín S.A. y otros c/ Poder Ejecutivo Nacional y otro s/ acción meramente declarativa. Buenos Aires.
- Declaración Conjunta: Desafíos a la Libertad de Expresión en el Nuevo Siglo. (2001). Recuperado de <http://www.oas.org/es/cidh/expression/showarticle.asp?artID=48&IID=2>
- Fagerjord, A., & Storsul, T. (2007). Questioning Convergence. En *Ambivalence Towards Convergence: Digitalization and Media Change* (pp. 19–31). Göteborg: Nordicom.
- Galperin, H., & Cabello, S. M. (2008). Convergencia tecnológica y armonización regulatoria: el caso argentino. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- García Murillo, M., & MacInnes, I. (2003). The impact of technological convergence on the regulation of ICT industries. *International Journal on Media Management*, 5(1), 57–67. <https://doi.org/10.1080/14241270309390019>
- Gerring, J. (2004). What Is a Case Study and What Is It Good for? *American Political Science Review*, 98(2), 341-354.
- Iosifidis, P. (2011). *Global Media and Communication Policy*. New York: Palgrave Macmillan.
- Irion, K., & Radu, R. (2013). Independent media regulators: Condition sine qua non for freedom of expression? En W. Schulz, P. Valcke, & K. Irion (Eds.), *The independence of the Media and Its Regulatory Agencies. Shedding New Light on Formal and Actual Independence against the National Context*. Bristol, UK and Chicago, USA: Intellect.
- Noam, E. (2008). TV or not TV: Three Screens, one regulation? Documento encargado por *Canadian Radiotelevision and Telecommunications Commission* (CRTC). Recuperado de <http://www.crtc.gc.ca/eng/media/noam2008.htm>



Bernadette Califano y Ana Bizberge Reguladores de medios en la Argentina (1990-2018). De las agencias sectoriales a la autoridad convergente

- OECD. (2008). *Convergence and Next Generation Networks. Ministerial Background Report*. Seoul, Korea: Organization for Economic and Co-operation and Development.
- Salomon, E. (2016). *Regulación independiente de la radio y teledifusión. Una revisión de políticas y prácticas internacionales*. Paris - Montevideo: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
- Wohlers, M. (2008). *Convergencia tecnológica y agenda regulatoria de las telecomunicaciones en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL - DIRSI.