

Sobre el libro

En esta obra se reúne a investigadores e investigadoras de diversas líneas temáticas y perspectivas teóricas que debaten sobre los nuevos fenómenos que atraviesan el campo comunicacional en el escenario de la convergencia tecnológica y los desafíos a futuro para la industria, el Estado y los usuarios.

Abordar, intrínsecamente estas problemáticas, constituye una valiosa herramienta que permite reflexionar sobre los procesos de constante transformación ligados a la constitución de comunidades y a las nuevas lógicas de producción, distribución y consumo de contenidos digitales. En este sentido, el presente libro busca realizar un aporte para repensar los modos de organización de la sociedad que configuran las redes de comunicación. En este contexto, los retos para los profesionales de la comunicación están planteados.

Los compiladores

Cecilia Labate

Doctoranda en Ciencias Sociales (Universidad de Buenos Aires). Magister en Industrias Culturales (Universidad Nacional de Quilmes) y Licenciada en Ciencias de la Comunicación (Universidad de Buenos Aires). Directora de la Licenciatura en Comunicación Social en la Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales (UCES) y docente de grado en UBA, UCES y Universidad del Salvador. Asesora en Diseño de planes y políticas de comunicación digital de la Universidad Nacional de Jujuy.

César Arrueta

Doctor en Comunicación Social (Facultad de Ciencias de la Información de la Universidad Austral de Buenos Aires). Profesor adjunto, ordinario, en la Universidad Nacional de Jujuy (UNJu) y docente de carreras de postgrado en universidades de Argentina y Brasil. Fue becario de postgrado y posdoctorado del Consejo Nacional de Investigaciones y Técnicas (CONICET), en el periodo 2004-2011. Actualmente se desempeña como Secretario de Asuntos Académicos en la UNJu.

ISBN 978-950-721-524-7



9 789507 215247

LA
COMUNICACIÓN
DIGITAL

César ARRUETA

(compiladores)

Cecilia LABATE

Cecilia LABATE

(compiladores)

César ARRUETA

LA COMUNICACIÓN DIGITAL

Redes sociales, nuevas audiencias y convergencia:
desafíos y oportunidades para la industria, el Estado y los usuarios



con prólogo de
Lila Luchessi

con el aval de
Fadeccos
Federación Argentina de Carreras de Comunicación Social



ediunju

Prohibida la reproducción total o parcial del material contenido en esta publicación por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, sin permiso expreso del Editor.

La comunicación digital : redes sociales, nuevas audiencias y convergencia : desafíos y oportunidades para la industria, el Estado y los usuarios / Francisco Albarello ... [et al.] ; compilado por Julio César Arrueta ; Cecilia Labate ; prólogo de Lila Luchessi. - 1a ed. - San Salvador de Jujuy : Editorial de la Universidad Nacional de Jujuy - EDIUNJU, 2017. 306 p. ; 24 x 18 cm.

ISBN 978-950-721-524-7

1. Comunicación Digital. I. Albarello, Francisco II. Arrueta, Julio César, comp. III. Labate, Cecilia, comp. IV. Luchessi, Lila, prolog. CDD 384.3



Fadeccos
Federación Argentina de Carreras de Comunicación Social

Diseño de Tapa: Lucía Scalone
Diagramación Interior: Matías Teruel
Corrección: Prof. Ana Lía Rivera
© 2017 Cecilia Labate, César Arrueta
© 2017 Editorial de la Universidad Nacional de Jujuy
Avda. Bolivia 1685 - CP 4600
San Salvador de Jujuy - Pcia. de Jujuy - Argentina
<http://www.editorial.unju.edu.ar>
Tel. (0388) 4221511- e-mail: ediunju@gmail.com

2017 1ra. Edición

Queda hecho el depósito que previene la Ley 11.723

Impreso en Argentina - Printed in Argentina

LA COMUNICACIÓN DIGITAL

Redes sociales, nuevas audiencias y convergencia:
desafíos y oportunidades para la industria, el Estado y
los usuarios

Cecilia Labate
César Arrueta
(*compiladores*)

Los desafíos de la convergencia digital para las políticas de comunicación

Ana Bizberge

Introducción

El presente capítulo propone la elaboración de un marco conceptual para el abordaje de la convergencia regulatoria que analice los principales problemas y desafíos que se presentan en la elaboración de políticas de comunicación en el escenario de la convergencia digital.

Como plantea McChesney (2013:216) desde una perspectiva crítica, Internet y, de modo más amplio, la revolución digital no están determinados en forma inexorable por la tecnología, sino que es la sociedad la que elige cómo desarrollarlos, de ahí que para evitar caer en una mirada tecnologicista y economicista dirá el autor que es importante desentrañar los discursos dominantes sobre los cuales se asientan los planteos sobre la convergencia, en particular en el plano de las políticas y la regulación que son el foco de interés de este capítulo.

En este sentido, el trabajo aborda los cambios en los criterios que guían la elaboración de las políticas de comunicación así como la ampliación de su alcance en términos de la definición de su objeto, que trasciende a los medios de comunicación tradicionales. En segundo lugar, se plantea la discusión sobre las modificaciones en la cadena de valor que da lugar al nuevo ecosistema digital, para luego introducir el debate entre empresas de telecomunicaciones y plataformas y la demanda de la equiparación normativa a través del concepto de *level*

playing field. Posteriormente, se estudian las categorías a través de las cuales, desde una mirada económica dominante, se discute en el plano regulatorio la convergencia digital a partir del pasaje de modelos verticales (regulación sectorial *ex ante*) hacia modelos horizontales más generales y flexibles. Por último se analiza el rol de las agencias regulatorias, en particular, la tensión entre reguladores sectoriales vs convergentes.

Convergencia digital y su impacto en la definición de políticas

La noción de “convergencia” tiene un sustento tecnológico basado en la digitalización, que permite la reunión de los mundos audiovisual y de telecomunicaciones. Sin embargo, sus implicancias se extienden más allá del plano tecnológico, para abarcar también el aspecto económico, de prácticas sociales, de política y regulación (Garnham, 1999; Becerra, 2003 y 2015; Álvarez Monzoncillo, 2011).

El concepto surge en el marco de los primeros planteos sobre la “sociedad de la información” hacia fines de la década del 70 y comienzos de los 80 con la crisis del modelo de producción fordista (De Charras, 2006). Luego, el Acta de Telecomunicaciones de 1996 en Estados Unidos y el Acuerdo de la Organización Mundial de Comercio (OMC) en 1997 resultaron claves ya que, junto con la transnacionalización de las corporaciones, han sido los instrumentos principales de la globalización neoliberal al impulsar la integración vertical y horizontal de las empresas, que llevó a que la industria de Internet se convirtiera en uno de los sectores más significativos del mercado (Jin, 2013).

Así, luego de la ola de fusiones y adquisiciones que tuvieron lugar en la década del 90 bajo los procesos de privatización, desregulación y liberalización del mercado, Wholers (2008: 12) explica que el contexto del actual proceso de convergencia se ubica a partir de 2003-2004 con la recuperación del sector luego de la crisis de las “*punto.com*”, que trajo una nueva ola de concentración a partir de “fusiones defensivas”. Como resultado de estos procesos, Mastrini y Becerra (2006) advierten que la configuración del sistema de medios se presenta cada vez más concentrado y convergente, a su vez, que los principales actores del mercado tienen cada vez más incidencia en el conjunto de las actividades

de la economía. De este modo, el concepto de “concentración”¹ está íntimamente vinculado y se presenta como contracara del proceso de la convergencia digital. Como sostiene Becerra (2015: 161), la utopía en que el desarrollo de Internet escaparía la lógica comercial y concentrada de las industrias culturales tradicionales ha fallado. De ahí que según Doyle (2002), uno de los desafíos más importantes para quienes hacen políticas públicas es cómo lidiar con los monopolios en épocas de rápidos cambios tecnológicos ya que cuando firmas individuales ejercen control exclusivo sobre una actividad vital o una pieza de infraestructura necesaria por todos los proveedores para llegar a sus audiencias, esto tiene grandes implicancias para el interés público (Doyle, 2002: 170).

En el plano de las políticas de comunicación, la convergencia desafía las conceptualizaciones que rigieron durante el siglo XX y obliga a ampliar el objeto de estudio para abarcar no solo a los medios de comunicación tradicionales, sino también a empresas de telecomunicaciones y a las que proveen servicios a través de Internet (Becerra, 2012).

Junto con los cambios tecnológicos que llevan a la ampliación de los actores alcanzados por la política pública, varios investigadores dan cuenta de un desplazamiento en relación a los criterios que guían la noción de interés público que se promueve a través de la política del sector de la comunicación. Se evidencia la subordinación del interés por los aspectos sociales y culturales como criterios que rigen la elaboración de políticas públicas ante el predominio de criterios económicos y tecnológicos (Van Cuilendburg y Mc Quail, 2003; Mc Quail, 2010; Iosifidis, 2011:83).

Esta orientación pro-mercado de las políticas de comunicación conlleva a una serie de paradojas que tienen que ver con la cuantificación y despoltización del proceso de elaboración e implementación de políticas públicas (Napoli, 2008 y Iosifidis, 2011).

Napoli (2008) advierte que cada vez más el proceso de política se guía por evidencia empírica que, como plantea Iosifidis (2011), resulta inadecuada para medir aspectos relevantes de la cultura política, identidad, minorías, entre otros. Como contrapartida de esta necesidad

1- Para un estudio en profundidad ver: Mastrini y Becerra, 2006 y Noam, 2016.

de datos, se observa que producto del proceso de desregulación, los organismos regulatorios encuentran dificultades para acceder a los datos y utilizan información sesgada ya que muchas veces se nutren de bases comerciales. De este modo, dirá Napoli (2008) que la elaboración de políticas guiada por evidencia encubre la politización del proceso o, en palabras de Iosifidis (2011), queda velado que el proceso está dominado por intereses corporativos en la medida que grupos de expertos y actores de la industria participan como asesores en la esfera de decisión política.

En este sentido, otra tendencia que caracteriza a la nueva etapa de políticas de comunicación en el contexto de la convergencia digital es la participación mediante vías formales e informales de un amplio número de grupos de interés (actores supra-nacionales, estatales y no estatales) en la elaboración de políticas públicas (Freedman, 2008) que da lugar a que se aluda al pasaje del concepto de política al de gobernanza, caracterizado por el modelo de *multistakeholders* (múltiples actores involucrados). Así como también están emergiendo nuevas formas de regulación, que marcan un distanciamiento del modelo tradicional de mando y control por parte del Estado (*command and control*) hacia sistemas regulatorios más receptivos como los modelos de auto y co-regulación² (Verhulst y Price, 2013) e incluso modelos basados en la propia tecnología como mecanismo de regulación a través de filtros, sistemas de gestión de derechos y términos de servicio en una plataforma, entre otros (Burri, 2013; Katzenbech, 2013).

2- El mecanismo de autoregulación es un proceso por el cual las reglas que gobiernan un determinado mercado o industria son definidas y aplicadas por los propios participantes de dicho mercado, como una actividad colectiva y voluntaria, con la lógica de un “club de membresía”. Un ejemplo típico es el de la prensa así como también el de Internet a través de la definición de códigos de conducta, en especial referidos a la propiedad intelectual de servicios *online* y plataformas de contenido generado por los usuarios. En tanto la co-regulación supone el involucramiento de actores privados y gubernamentales en el arreglo regulatorio (Latzer, Just y Saurwin, 2013). Un ejemplo de este tipo corresponde a al Reino Unido, donde luego de la sanción del Acta de Comunicación del 2003 y su reforma de 2009, entre 2010 y 2015, el regulador OFCOM delegó poderes a la Autoridad para la Televisión bajo Demanda (ATVOD, por sus siglas en inglés) para la regulación de contenido editorial. ATVOD es una organización no estatutaria financiada por una tasa que pagan los proveedores de servicios bajo demanda, cuyo directorio está conformado por 5 representantes independientes y 4 no independientes, por ejemplo miembros de la industria (D’Arma, 2013).

El “ecosistema digital”. Cambios en la cadena de valor

Anteriormente nos referimos a la ampliación del objeto de estudio de las políticas de comunicación para contemplar nuevos actores como consecuencia del proceso de convergencia digital. Esto ha dado lugar a que en vez de hablar de sectores, algunos investigadores más cercanos a la perspectiva de las empresas de telecomunicaciones se refieran al “ecosistema digital” para dar cuenta de cómo el aspecto integrado de Internet, que diluye los límites entre las industrias, genera cambios en las cadenas de valor tradicionales.

De acuerdo con Fransman (2007), el ecosistema digital se refiere a la interacción de cuatro grupos de actores: proveedores de elementos de red (aquellos que proveen elementos individuales de una red), operadores de red (aquellos que crean y operan las redes), proveedores de plataforma, contenido y aplicaciones (aquellos que usan elementos y redes para proveer contenidos y aplicaciones). El ecosistema, no solo involucra a estos cuatro tipos de actores sino que también incluye instituciones, que dan forma a las reglas de juego a través de las cuales los actores interactúan e influyen su comportamiento, así como también a organizaciones que tienen el poder de cambiar a las instituciones a pesar de que ellas mismas están influenciadas por las instituciones que están cambiando.

Siguiendo a Fransman, Frías Barroso, *et al.* (2016) definen el ecosistema digital como aquel que engloba todas las actividades que se generan en torno al desarrollo de Internet, que incluye desde las infraestructuras para la conectividad hasta los servicios finales en una cadena de valor conformada por cinco eslabones: propietarios de derechos de los contenidos; proveedores de servicios en línea, empresas tecnológicas y servicios habilitadores (por ejemplo alojamiento de web, plataformas de pago, gestores de contenido); conectividad (gestores de infraestructura) y la interfaz con el usuario (aplicaciones de *software*) (Frías Barroso, *et al.*, 2016: 8-9).

Por su parte, Katz (2015: 5) propone una mirada más amplia del “ecosistema digital” al cual refiere como el impacto económico y social que posee la adopción de tecnologías digitales de información y comunicación, lo cual desde su perspectiva involucra tres dimensiones: nuevas formas de producción (cambios en la cadena de valor), usos

y consumos (incidencia de la voluntad de pago por parte del usuario en el costo de entrega del bien producido) y su impacto económico y social (cómo la digitalización incide en el crecimiento del producto bruto interno -PIB-).

El investigador se refiere a las formas de producción a través del análisis en los cambios de la cadena de valor, que pasan de una operación paralela e independiente entre telecomunicaciones, medios y productos culturales a una cadena productiva única integrada con estructuras de interdependencia. Katz explica que la dinámica innovadora de la cadena de valor comenzó a través de firmas que originalmente estaban ubicadas en la periferia del ecosistema, como Facebook, Google, Netflix, Skype, eBay y Amazon, entre otras, que pronto tomaron un lugar central.

En este sentido, en una posición de defensa de la industria de telecomunicaciones, Frías Barroso, *et al.* (2016) señalan que cada vez más se asiste a la “plataformización” del ecosistema, en la medida que las grandes empresas de Internet crearon o adquirieron servicios en los distintos eslabones de la cadena de valor: estas plataformas integran el dispositivo físico, sistema operativo, *appstores*, medios de pago, servicios de comunicación, de almacenamiento, herramientas de desarrollo para terceros, así como también plataformas publicitarias (Frías Barroso, *et al.* 2016: 10).

Telcos vs plataformas y la demanda del *level playing field*

Una de las cuestiones que surge a partir de la ampliación del objeto de las políticas de comunicación tiene que ver con la propia definición de qué se entiende por un “medio de comunicación” dado que, como sostienen Napoli y Caplan (2016), la clasificación conlleva implicancias en el plano político regulatorio.

Los autores analizan críticamente el argumento por el cual las plataformas de Internet presionan para ser consideradas “empresas tecnológicas” en lugar de “compañías de medios” y las implicancias políticas y legales asociadas a cómo se definen, que pasan por los mecanismos de responsabilidad sobre reglas de propiedad, interés público (pluralidad) y contenido local, entre otras cuestiones. En

consecuencia, Napoli y Caplan (2016) indican que la aceptación de dicho argumento contribuye a un escenario en el cual algunas de las organizaciones más significativas en la producción, distribución y consumo de contenidos operan por fuera de cualquier parámetro regulatorio que tradicionalmente caracterizó a las empresas mediáticas, lo cual puede tener repercusiones dramáticas sobre cómo los ciudadanos acceden a información crítica, afectando el funcionamiento de la democracia. Este argumento, no solo es válido para las empresas que operan en Internet sino que también aplica para las compañías de telecomunicaciones que actúan como proveedores de servicios de TV paga a través de sus redes así como también ofrecen video bajo demanda (VoD).

El problema de la clasificación de servicio a dado lugar a la demanda por parte de las empresas de telecomunicaciones de un *level playing field*, es decir de reglas de juego similares para la prestación de servicios semejantes. De acuerdo con Frías Barroso *et al.* (2016), el concepto alude a la creación de un marco normativo en el que servicios similares estén sujetos a las mismas reglas, en lugar de depender del eslabón que ocupan su proveedor en la cadena de valor de Internet, con el objetivo de promover el desarrollo y la competencia de los distintos jugadores que participan de una actividad de mercado (Frías Barroso *et al.* 2016:16).

Este planteo del *level playing field* se vincula con la demanda del pasaje de regulaciones ex ante (sectoriales) hacia ex post (defensa de la competencia). Así, desde el sector de telecomunicaciones se plantea que la regulación sectorial, fuertemente asimétrica, tuvo su origen en la liberalización del sector para permitir el ingreso de nuevos actores frente a una situación de monopolio estatal tanto en Europa como en América Latina. Sin embargo, se plantea que mantener dichas asimetrías en la actualidad provoca un efecto negativo ya que perjudica a unos actores (las telefónicas) frente a otros (las plataformas u OTT) y dificulta la competencia y la innovación (Frías Barroso *et al.* 2016).

Frente a estas demandas de las empresas telefónicas, Williamson (2017) de-construye sus principales argumentos adoptando la perspectiva de las plataformas. El autor señala que, por un lado, las aplicaciones no son *free riders* de las redes, en la medida que son las

que generan la demanda para el acceso a la red y el consumo de datos que monetizan los operadores de redes. Por otro lado, el investigador considera que la demanda del *level playing field* también resulta falaz ya que los servicios tradicionales se benefician de la integración vertical, producto del acceso exclusivo a los servicios tradicionales integrados para gestionar la capacidad, en cambio las aplicaciones deben sobreponerse a esta ventaja vía innovación y diferenciación. Por último, Williamson apunta a que la aplicación de mismas reglas a mismos servicios no se ajusta a la realidad dado que mientras que la regulación de las empresas de telecomunicaciones está motivada por la escasez y el poder de mercado, estos criterios carecen de relevancia en el mundo de las aplicaciones, donde lo que importa son las diferencias técnicas y de mercado.

Categorías de la regulación para la convergencia. Del modelo vertical al horizontal y de la regulación ex ante a ex post

A partir de lo expuesto hasta aquí se advierte que existe una mirada dominante, impulsada desde el sector de telecomunicaciones, que demanda el establecimiento de las mismas reglas para servicios semejantes, independientemente de la tecnología usada. Este argumento basado en la neutralidad tecnológica se sostiene bajo la premisa de que, en la medida en que van desapareciendo las barreras tecnológicas que históricamente separaron a las industrias, el régimen de regulación "sectorial" (por servicio y/o tecnología) entra en crisis y se proclama el pasaje hacia regulaciones "horizontales".

Esta lógica de regulación horizontal tiende a borrar la especificidad del sector cultural, a partir del cambio de naturaleza de servicio que no solo se evidencia a partir de la tensión apuntada más arriba al señalar la dicotomía entre "empresa de comunicación" vs "empresa tecnológica", sino también en el plano de gobernanza internacional, en el trato diferencial entre medios y telecomunicaciones a través de la tensión UNESCO y UIT, que tiene su correlato en diversas regulaciones nacionales que asignan un carácter "político" a las primeras frente al rol "aséptico" de las infraestructuras (Becerra, 2015).

Los investigadores más próximos a una visión liberal del funcionamiento del sistema de comunicaciones (por ejemplo Noam,

2008; Bustillo, 2011; Wholers, 2008) enfatizan en el impacto económico y en la necesidad de realizar una armonización regulatoria de carácter laxo para alcanzar el desarrollo económico y de la competencia, con el argumento de que todo ello redundaría en una mejora para el usuario y la sociedad en su conjunto.

Baptista (2013) señala que existen tres etapas necesarias para la regulación de la convergencia: la reforma legislativa; el establecimiento de un organismo regulador independiente, que habilite la participación en la toma de decisiones; y la convergencia institucional, que refiere a una organización consistente de las instituciones regulatorias, que podría sintetizarse en reguladores sectoriales que cooperan entre sí en las áreas que se superponen, un regulador multisector o la creación de un nuevo regulador convergente.

En relación a la reforma legislativa, apalancada bajo la idea de regulaciones horizontales, distintos organismos internacionales (OCDE, 2008; Banco Mundial-UIT, 2011) proponen una serie de categorías claves sobre las cuales se debería centrar la progresiva adecuación normativa. Estas son el régimen de licencias, de interconexión, la asignación y gestión del espectro, de la numeración y el concepto de servicio universal.

Teniendo en cuenta estas categorías, se observa una tendencia hacia el des-licenciamiento, es decir, pasar de licencias o concesiones hacia un régimen de autorización o notificación (Singh y Raja, 2010; Bustillo, 2011); en materia de gestión de espectro, el pasaje del modo de administración tradicional, que involucra la locación de espectro para usos específicos, hacia un régimen de mercado, más flexible y abierto (Leiva, 2013); respecto de la interconexión se promueve la compartición de infraestructura y desagregación de la red local, en tanto el concepto de servicio universal evoluciona de la telefonía fija hacia la banda ancha (Singh y Raja, 2010; Bustillo, 2011).

Una de las consecuencias que subyace sobre el discurso de las regulaciones horizontales radica en que la preocupación de política regulatoria se desplaza desde el interés por el establecimiento de límites a la concentración de la propiedad hacia la convergencia como nuevo criterio que guía el desarrollo de políticas. Esta concepción parte de la premisa que el sector de medios debe funcionar bajo las mismas

reglas que cualquier otra industria de bienes y servicios y, por ende, se busca la promoción de competencia a nivel global.

De ahí se desprende el interés por imponer la preeminencia de los instrumentos de la competencia por sobre las reglas sectoriales, es decir la tensión entre regulaciones *ex ante* y *ex post*, donde lo que se pone en juego es la potestad del Estado para definir las reglas del sector. Aún más, como plantea Iosifidis (2011), desde la mirada pro-competencia, junto al pasaje hacia mecanismos de defensa de la competencia se promueven formas indirectas de intervención como la auto y co-regulación bajo el supuesto de que los actores de la industria tienen más experiencia y conocimiento técnico que los actores públicos, así como también se apela a razones económicas como la eficiencia de costos en la medida en que se sostiene que para los actores de la industria la obtención de información es menor, a la vez que son ellos -y no el Estado- los que afrontarían los costos.

Desde el sector empresarial se argumenta que los avances tecnológicos hacen que las reglas que limitan la propiedad resulten anacrónicas ya que frenarían la innovación, así como también que las regulaciones estatales de este tipo actúan como límites para la libertad de expresión (este argumento fue frecuente en los procesos de reforma de leyes de comunicaciones en América Latina) y al desarrollo de un ambiente competitivo. Como contracara de esta mirada tendiente hacia la mínima intervención estatal promovida por las tradicionales empresas poderosas, como hemos visto a través del concepto de *level playing field* son ellas mismas las que piden regulación como protección ante el ingreso al mercado de nuevos actores del entorno digital, solicitando la reducción de barreras institucionales para sí, con el objetivo de mantener su *statu quo*.

Las agencias regulatorias ¿sectoriales o convergentes?

Otro de los aspectos de debate respecto del entorno convergente es el rol de las agencias regulatorias.

Desde la década del 90 se instaló el modelo de agencia regulatoria independiente como sistema de gobernanza, sobre el cual se asienta la discusión actual sobre la necesidades de reguladores separados, unificados / multisector o convergentes.

Iosifidis (2011) plantea que uno de los cambios más visibles que produjo la convergencia a nivel institucional fue la remoción de las industrias de radiodifusión y telecomunicaciones de la órbita de la administración pública para pasar al control de autoridades regulatorias independientes, que se instalaron como el paradigma de gobernanza a partir de un origen ideológico, ligado al neoliberalismo. En el caso de las telecomunicaciones este modelo surgió a pedido de la Organización Mundial de Comercio (OMC) en el marco de la liberalización de los servicios, tanto para la industria de telecomunicaciones como para la radiodifusión. Este régimen regulatorio tuvo que ver con la necesidad de que las funciones regulatorias fueran claramente distintas de la propiedad y de las funciones de *policy making* (Puppis y Maggetti, 2012; Jakubowicz, 2013).

El establecimiento de agencias independientes marca un cambio de paradigma desde la mirada positiva sobre la intervención estatal hacia una nueva forma de gestión pública que enfatiza en el resultado y eficiencia, lo que supone la introducción de criterios del sector privado en el estilo de administración, medición de performance y control de resultados (Irion y Radu, 2013: 20).

Pero la importancia de contar con una autoridad de aplicación y fiscalización independiente de los poderes político y económico no solo es proclamada desde una perspectiva de mercado sino también desde la Organización de Estados Americanos (OEA, 2009: 14) y UNESCO (2016). En un documento reciente, UNESCO manifiesta que existe una amplia variedad de organismos internacionales (Consejo de Europa, la Unión Europea a través de la Directiva de Servicios de Comunicación Audiovisual, por ejemplo) coinciden en que las agencias encargadas del sector audiovisual deben ser independientes para la protección de la libertad de expresión como eje central de la democracia.

El pasaje del clásico modelo de comando y control de regulación hacia un esquema de gobernanza de múltiples actores (*multistakeholders*), reforma el modelo de las agencias independientes al incluir mecanismos de auto y co-regulación y la incidencia de organismos supranacionales en la definición de políticas nacionales (Mastrini, De Charras, Fariña, 2013; O Siochru y Girard, 2002) que, por ejemplo en el caso europeo se plasma a través de la creación de redes

de reguladores³ que buscan uniformar la implementación de políticas (Irion y Radu, 2013: 25; Verhulst y Price, 2013;).

Una de las consecuencias de este pasaje es lo que Irion y Radu (2013: 43), denominan el “paradigma de la marginalización”, que hace referencia a la limitación del rol de las agencias independientes bien sea, a través de un nuevo diseño institucional para promover la regulación voluntaria de la industria o bien, porque las redes de reguladores suponen una incidencia directa formal del nivel supranacional en el nivel nacional (en el caso europeo, de la Comisión Europea en la implementación de las Directivas de la Unión Europea en cada uno de los países).

Si bien algunos investigadores (Noam, 2008; Irion y Radu, 2013) dan cuenta de la inexistencia de un vínculo directo entre la agencia regulatoria convergente y la efectividad regulatoria, se suele consagrar la convergencia institucional bajo el supuesto de que permite responder mejor a un ambiente en el que la distinción basada en servicios y plataformas de red resulta borrosa (Iosifidis, 2011). Además se postula su preeminencia a partir de la premisa económica que sostiene que este modelo evita la duplicación de funciones y de costos de regulación, así como también se argumenta que, debido a la interdependencia del contenido y la distribución, 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: 40).

Sin embargo, estos argumentos a favor de la armonización institucional pueden presentar algunos riesgos, entre ellos, la agregación de mucho poder en una sola agencia (Noam, 2008; Singh y Raja, 2010), así como también desafíos para la adaptación de la perspectiva sectorial a una perspectiva tecnológicamente neutral ya que los distintos sectores en una agencia convergente pueden tener agendas divergentes, lo que puede demorar la adopción de políticas haciendo que el proceso de negociación sea más largo (Irion y Radu, 2013).

3- Para el sector audiovisual, la Comisión Europea creó el Grupo de Reguladores Europeos para los Servicios de Medios Audiovisuales (ERGA, por sus siglas en inglés), mientras que para el sector de telecomunicaciones existe el Cuerpo de Reguladores Europeos para las Comunicaciones Electrónicas (BEREC, por sus siglas en inglés).

También se advierten límites en relación a las supuestas dificultades de cooptación del regulador convergente. Esto se puede ejemplificar con el caso del Reino Unido que, a través de su reforma normativa de 2003 creó OFCOM como regulador independiente. Pero como plantean Freedman y Schlosberg (2011), con su poder regulatorio concentrado, OFCOM terminó siendo más vulnerable a las influencias del Estado y a los intereses comerciales que sus predecesores. De acuerdo con los autores, los radiodifusores actuales tienen un doble canal de acceso para establecer relación con el regulador. Además de los canales formales (consultas públicas), los actuales licenciarios mantienen reuniones informales y comparten ambientes comunes con el regulador donde pueden hacer lobby. También en el caso de Estados Unidos, Lennet *et al.* (2011) dan cuenta de la politización de las decisiones regulatorias dentro de la Comisión Federal de Comunicaciones (FCC, por sus siglas en inglés), donde tres de los cinco miembros responden al partido gobernante.

Por su parte, Irion y Radu (2013: 41) plantean para el caso de Europa que los reguladores convergentes existentes comparten como característica común el hecho de combinar las diferentes competencias sectoriales bajo la figura de una autoridad regulatoria formalmente independiente. Más allá de eso, los autores señalan que son distintos reguladores que necesariamente reflejan la historia institucional y la cultura administrativa de sus países. De ahí sostienen que, particularmente en lo que se refiere a la interferencia política, la principal razón por la cual no existe evidencia empírica que apoye la superioridad del regulador convergente por sobre las más tradicionales agencias especializadas radica en el hecho de que las especificidades nacionales tiendan a ser replicadas tanto en los modelos convergentes como en los no convergentes.

Palabras finales

A lo largo de este trabajo se plantearon algunas de las principales tensiones que, con el impulso del sector de las telecomunicaciones, plantea la convergencia digital en el plano económico a través del cambio en las condiciones para la generación de valor, que tienen su correlato en el nivel de política y regulación.

En el plano de la política pública, la convergencia conduce a la ampliación de su alcance para abarcar no solo a medios tradicionales sino también a las telefónicas y plataformas. Junto con la ampliación del objeto, el discurso de la convergencia provoca una modificación en los criterios que guían el interés público como preocupación de las políticas. Esto se evidencia en el desplazamiento de valores asociados al bienestar social hacia criterios económicos y tecnológicos que, como consecuencia generan una tendencia a la cuantificación y supuesta despolitización del proceso de elaboración e implementación de políticas públicas.

Los cambios en el modo de concebir la política pública tienen anclaje en las modificaciones en las formas de generar valor, rentabilidad, por parte de las compañías tradicionales (telefónicas y medios) con el surgimiento de actores del mundo de Internet. Así hemos visto como algunos autores apuntan al pasaje de cadenas de valor sectoriales para referirse a un “ecosistema digital” integrado que dé cuenta del impacto de las tecnologías digitales en los distintos actores y sus estrategias para obtener ventajas competitivas.

Las dificultades experimentadas por parte de los actores clásicos para rentabilizar sus servicios tradicionales en Internet, con la consecuente tensión entre telefónicas y plataformas, condujo a la demanda -como estrategia defensiva por parte de aquellas- de intervención estatal a través de la equiparación de reglas de juego frente a los nuevos actores.

Del concepto de *level playing field* subyace una mirada que postula el pasaje de modelos de regulación verticales hacia horizontales. Bajo la premisa de la neutralidad tecnológica, éstos últimos esconden la progresiva desregulación de servicios tradicionales a través de la relajación del régimen de licencias y de las condiciones de uso de espectro, entre otras, borrando la especificidad cultural de la industria audiovisual en pos de los criterios que rigen al esquema de redes bajo el argumento de promover la innovación, competencia y desarrollo, que redundarían en el beneficio económico y social para la sociedad en su conjunto.

En este esquema, el discurso dominante postula la supuesta supremacía del modelo de regulador convergente que, en el plano

institucional sería el encargado de conducir ese proceso postulando una pretendida eficiencia y racionalidad económica de las agencias, que vela los riesgos de cooptación (política y económica) y olvida las tensiones vinculadas al peso y agendas diferentes de los sectores al interior de la burocracia estatal.

Vinculado al pasaje hacia modelos regulatorios horizontales, que requerirían de la constitución de una agencia unificada, otra de las premisas aquí abordadas del discurso de la convergencia plantea que en la reunión de los mundos del audiovisual, telecomunicaciones e Internet, el sector de los medios debería funcionar bajo las mismas reglas que cualquier otra industria, lo cual contribuiría a generar condiciones más favorables para la competencia y, por ende, para el desarrollo. Sin embargo, al igual que en los casos anteriores, de este cambio de lógica de regulaciones ex ante hacia ex post subyace la presión del sector de telecomunicaciones para relajar las regulaciones y mantener su *statu quo* frente al ingreso de nuevos actores de Internet que, surgidos de la “periferia” han adoptado una lógica igualmente concentrada.

Bibliografía

Álvarez Monzoncillo, J. M. (2011). "Ocio audiovisual multiplataforma". En Álvarez Monzoncillo, J. M. (coord.) *La televisión etiquetada: nuevas audiencias, nuevos negocios*. Madrid: Ariel.

Banco Mundial - UIT (2011). *Telecommunications Regulation Handbook*. Washington: The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, InfoDev, and The International Telecommunication Union.

Baptista, C. (2013). "Políticas, legislación y reglamentación de las telecomunicaciones en la era de la hiperconectividad". OEA. XXXIX Curso de Derecho Internacional (2012), Washington: OEA, pp 251-274. Disponible en http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/publicaciones_digital_xxxix_curso_derecho_internacional_2012_clovis_baptista.pdf

Becerra, M. (2015). *De la concentración a la convergencia. Políticas de medios en Argentina y América Latina*. Buenos Aires: Paidós.

Becerra, M. (2012). "Redes y medios: la resurrección de la política". Fundación Friedrich Ebert Stiftung. Disponible en http://fes.cl/media/documentos/redes_medios_politica.pdf

Becerra, M. (2003). *Sociedad de la información: proyecto, convergencia y divergencia*, Buenos Aires: Grupo Editorial Norma.

Burri, M. (2013). "Controlling new media (without the law)". En Price, M.; Verhulst, S. y Morgan, L. (eds.) (2013). *Routledge Handbook of Media Law*. New York: Routledge., pp. 327-342.

Bustillo, R. (2011). "Un modelo institucional para la regulación en materia de convergencia tecnológica en América Latina". CEPAL.

D'Arma, A. (2013). "United Kingdom". En Sousa, H.; Trützschler, W.; Fidalgo, J. y Lameiras, M. (eds.). *Media Regulators in Europe: A Cross-Country Comparative Analysis*, Braga: CECS, University of Minho, pp. 180-191.

De Charras, D. (2006). *Redes, burbujas y promesas. Algunas reflexiones críticas acerca del proyecto Sociedad de la Información y la nueva economía*. Buenos Aires: Prometeo.

Doyle, G. (2002). *Understanding media economics*. Londres: SAGE Publications.

Garnham, N. (1999). "El desarrollo del multimedia: un desplazamiento de la correlación de fuerzas". En Bustamante, E. y Álvarez Monzoncillo, J. M. (eds.) *Presente y Futuro de la televisión digital*. Madrid: Comunicaciones 2000.

Fransman, M. (2007) "The New ICT Ecosystem", en *Communications & Strategies. International Journal of digital economics*, n° 68, 4° trimestre de 2007. IDATE.Disponible en https://www.researchgate.net/publication/227388738_The_New_ICT_Ecosystem [accessed Jul 11, 2017].

Freedman, D. (2008): *The Politics of Media Policy* (1°). Cambridge: Polity Press.

Freedman, D. y Schlosberg, J. (2011). *Mapping Digital Media: United Kingdom*. En Open Society Fundation. Disponible en: <http://www.opensocietyfoundations.org/reports/mapping-digital-media-united-kingdom>

Frías Barroso, Z. et al. (2016) "Un Nuevo ecosistema digital". En *Las reglas del juego en el ecosistema digital. Level playing field*, Barcelona: Ariel.

Iosifidis, P. (2011). *Global Media and Communication policy*. Gran Bretaña: Palgrave Macmillan.

Irion, K y Radu, R. (2013). "Independent media regulators: Condition sine qua non for freedom of expression?". En Schulz W., Valcke P. y Irion K. (eds.) *The Independence of the Media and Its Regulatory Agencies. Shedding New Light on Formal and Actual Independence Against the National Context*, Bristol: UK/ Chicago USA: Intellect 2013.

Jackubowicz, K. (2013). "Preface". En Schulz W., Valcke P. y Irion K. (eds.) *The Independence of the Media and Its Regulatory Agencies. Shedding New Light on Formal and Actual Independence Against the National Context*, Bristol: UK/ Chicago USA: Intellect 2013.

Jin, D. (2013). *De-convergence of global media industries*. New York: Routledge.

Katz, R. (2015). *El ecosistema y la economía digital en América Latina*, Barcelona: Ariel.

Katzenbech, C. (2013). "Media governance and technology: from "code is law" to governance constellation". En Price, M., Verhulst, S. y Morgan, L. (eds.). *Routledge Handbook of Media Law*. New York: Routledge, pp. 399-418.

Latzer, M.; Just, N. y Saurwin, F. (2013). "Self- and Co-regulation: evidence, legitimacy and governance choice". En Price, M.; Verhulst, S. y

Morgan, L. (eds.). *Routledge Handbook of Media Law*. New York: Routledge: pp. 373-398

Leiva, T. (2013). "El futuro del espectro radioeléctrico: entre las políticas". En Mastrini, G.; Bizberge, A. y De Charras, D. (comps.) *Las políticas de comunicación en el S. XXI. Nuevos y viejos desafíos*. Buenos Aires: La Crujía.

Lennet, B., Clark, J. et al. (2011). "Mapping Digital Media: United States". En Open Society Foundation. Disponible en: <http://www.opensocietyfoundations.org/reports/mapping-digital-media-united-states>

Mastrini, G. y Becerra, M. (2006). *Periodistas y Magnates. Estructura y concentración de las industrias culturales en América Latina*. Buenos Aires: Prometeo Libros.

Mastrini, G., De Charras, D. y Fariña, C. (2013). "Nuevas formas de regulación internacional y su impacto en el ámbito latinoamericano". En Mastrini, G., Bizberge, A. y De Charras, D. (comps.) *Las políticas de comunicación en el S. XXI. Nuevos y viejos desafíos*. Buenos Aires: La Crujía.

McChesney, R. (2013). *Digital Disconnect. How capitalism is turning the Internet against democracy*, New York: The New Press.

Mc Quail, D. (2010). "La regulación de los medios", University of Leicester, mimeo. Traducción Carla Rodríguez Miranda y Ana Bizberge para la materia Políticas y Planificación de la comunicación, cátedra Guillermo Mastrini, carrera de Ciencias de la Comunicación, FSOC-UBA.

Napoli, P. y Caplan, R. (2016). "When Media Companies Insist They're Not Media Companies and Why It Matters for Communications Policy". Ponencia presentada en "2016 Telecommunications Policy Research Conference", Antonin Scalia Law School George Mason University, Arlington, Virginia, Estados Unidos.

Napoli, P. (2008), "Paradoxes of media policy analysis: implications for public interest media regulation". En McGannon Center Working Paper Series. Paper 17. Disponible en http://fordham.bepress.com/mcgannon_working_papers/17

Noam, E. (2016). *Who owns the world's media?* En *Media concentration and ownership around the world*. New York: Oxford University Press.

Noam, E. (2008). "TV or not TV: Three Screens, one regulation? Documento comisionado por la CRTC de Canadá". Documento encargado por Canadian Radiotelevision and Telecommunications Commission (CRTC). 11/07/2008, última consulta 12/01/2017. Disponible en: <http://www.crtc.gc.ca/eng/media/noam2008.htm>

OECD (2008). *OECD Policy Guidance on Convergence and Next Generation Networks*. Disponible en <https://www.oecd.org/sti/broadband/40869934.pdf>

OEA (2009). *Estándares de libertad de expresión para una radiodifusión libre e incluyente*. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/Radiodifusion%20y%20libertad%20de%20expresion%20FINAL%20PORTADA.pdf>

Ósiochrú, S. y Girard, B. (2002). *Global media governance*, Oxford: Rowman & Littlefield.

Puppis, M. y Maggetti, M. (2012). "The accountability and Legitimacy of Regulatory Agencies in the Communication Sector", en Just, N y Puppis, M. (eds). *Trends in communication policy research: new theories, methods and subjects*, Bristol: Intellect.

Singh, R. y Raja, S. (2010). *Convergence in Information and Communication Technology. Strategic and regulatory considerations*. Washington: TheWorld Bank.

UNESCO (2016). *Regulación independiente de la radio y teledifusión: Una revisión de políticas y prácticas internacionales*, en Cuadernos de Discusión de Comunicación e Información 5. Montevideo: UNESCO. Disponible en <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002460/246055s.pdf>

Van Cuilenburg, J. y Mc Quail, D. (2003). "Cambios en el paradigma de política de medios. Hacia un nuevo paradigma de políticas de comunicación". *European Journal of Communication*, Vol. 18. Num. 2, Sage, Londres, pp. 181-207.

Verlhulst, S. y Price, M. (2013). "Introduction". En Price, M.; Verlhulst, S. y Morgan, L. (eds.) *Routledge Handbook of Media Law*. New York: Routledge.

Williamson, B. (2017). "Deconstructing the level playing field argument. An application to *online* communications, *Communications Chamber*, disponible en <http://static1.1.sqspcdn.com/static/f/1321365/27575015/1495793366237/LPFMay24.pdf?token=AxPym8wn4wb%2BAPWBXfxyAkgLUE%3D>.

Wholers, M. (2008). "Convergencia Tecnológica y Agenda Regulatoria de las Telecomunicaciones en América Latina". CEPAL. Última consulta 10/01/2017. Disponible en http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3615/S2008194_es.pdf?sequence=1