

UNIVERSIDAD NACIONAL DE JUJUY
FACULTAD DE HUMANIDADES Y CIENCIAS SOCIALES
DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES

TÍTULO DEL TRABAJO

Afinidades y diferencias en los diseños institucionales de los entes reguladores de la comunicación en países de Sudamérica: Argentina, Bolivia, Brasil, Uruguay y Paraguay y Chile. 1990 - 2023.

Tesis para aspirar al Grado de Doctor en Ciencias Sociales

AUTOR: Iván Gustavo LELLO

DIRECTOR: Dr. Carlos SALTOR

San Salvador de Jujuy, junio de 2025.

A Gaetano

A Dolores.

A mi vieja.

Agradecimientos:

Demoré mucho tiempo en producir esta tesis. Ni ella ni yo somos los mismos que iniciamos este recorrido cuando me propuse aspirar al título de doctor. En estos años mantuvimos una relación apasionada y apasionante, y como toda relación, atravesamos altibajos, efervescencias, distanciamientos. También afrontamos contextos más y menos favorables, pero aprendimos de la sabiduría popular que *un mar en calma nunca hizo a un marinero experto*, y nos mantuvo unidos una voluntad de concretar la meta y una terquedad a prueba de contrariedades.

Agradezco a Dolores, por haber inyectado ánimos y energía constante, y alentarme a cerrar el proceso, en medio de mis dudas, avances y especulaciones de todo tipo.

A mi director, Carlos Saltor, mi gratitud por haber aceptado dirigir con mucha generosidad este trabajo en medio de sus enormes responsabilidades profesionales y académicas.

A Gae porque, sin saberlo, me alienta a ser mejor.

ÍNDICE

Título	5
Resumen / Palabras clave	6
Introducción	8
Objeto de Estudio	14
Objetivos	15
Fundamentación	16
Encuadre teórico - metodológico	18
Capítulo I: Perspectivas de análisis en torno a la regulación económica y a las agencias reguladoras	20
Capítulo II: Devenir de la regulación en el siglo XX	36
Capítulo III: Panorama comparativo de las perspectivas de estudio de los reguladores de la comunicación	47
Capítulo IV. Naturaleza y características de los reguladores de la comunicación	63
Capítulo V. El regulador en Argentina	79
Capítulo VI. El regulador en Brasil	93
Capítulo VII. El regulador en Bolivia	105
Capítulo VIII. El regulador de Chile	117
Capítulo IX. El regulador en Paraguay	135
Capítulo X. El regulador en Uruguay	149
Capítulo XI. Resultados del análisis comparativo	164
Capítulo XII. Reflexiones finales	198
Referencias bibliográficas	202
Anexo de normas	212

TÍTULO DEL TRABAJO

Afinidades y diferencias en los diseños institucionales de los entes reguladores de la comunicación en países de Sudamérica: Argentina, Bolivia, Brasil, Uruguay y Paraguay. 1990 - 2023.

Resumen

El objetivo de esta tesis es identificar los diseños institucionales, actuales y vigentes, de los reguladores de las telecomunicaciones, la radiodifusión y el audiovisual, de Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay, y establecer una comparación que nos permita conocer sus aspectos comunes y diferenciales.

La idea de partida es que estos reguladores son creados mediante leyes que establecen su naturaleza, ámbitos de actuación y competencias, y que esas normas se enmarcan en las políticas de comunicación de una nación. A su vez, tales políticas suelen tener fundamentación o bases en determinadas maneras de concebir la regulación económica, y ésta última evolucionó desde el siglo pasado a la actualidad.

Por otra parte, los sistemas de medios de comunicación y telecomunicaciones de cada país tuvieron un devenir histórico particular, vinculado a necesidades sociales específicas y a procesos políticos singulares, que dieron lugar a determinadas regulaciones. Los países de América del Sur estuvieron atravesados por gobiernos militares, monopolios estatales de telecomunicaciones, y estructuras de medios públicos y privados comerciales hasta el giro neoliberal iniciado en la década de 1990.

A partir de ahí, el paulatino retorno a la democracia en la región siguió un camino propio en cada país, con agendas de políticas de comunicación cargadas de problemáticas, prioridades y soluciones de escala nacional. Si bien el neoliberalismo que se introdujo en toda la región implicó un conjunto de orientaciones comunes, la implementación en cada caso no resulta tan homogénea.

El estudio de los reguladores de la comunicación -instituciones nacidas o reformuladas al calor de la privatización de los servicios, la apertura al capital privado, la inversión extranjera directa, entre otras directivas- demuestra que ante situaciones análogas, cada país configuró soluciones diferentes.

Los reguladores de la comunicación no son instituciones únicas en su tipo; suelen estar presentes reguladores en otros sectores de la economía (energía, transporte, etc.) y las formas institucionales tradicionales de gobierno que son preexistentes inciden en sus estructuras.

La identificación de estos rasgos es un objetivo del trabajo. No es parte de nuestro interés realizar una historia de estas instituciones, pero hemos tratado de contextualizar el estudio.

La lectura y el trabajo con los marcos legales considerados está recortado por nuestro interés puntual en los reguladores, por ello hemos realizado un esfuerzo para evitar inmiscuirnos en la regulación de las telecomunicaciones y la radiodifusión, aspectos ajenos a nuestro objeto.

A partir del estudio de la literatura, delimitamos un conjunto de dimensiones que aparecían repetidamente en relación a los aspectos ideales que deberían reunir los reguladores de la comunicación. Con esas categorías diseñamos la matriz de análisis que nos permitió comparar los cinco casos estudiados, y realizar un análisis crítico de los diseños institucionales y avanzar conclusiones sobre aquellos que tienen mayor semejanza con el modelo ideal.

Palabras clave: Reguladores de la comunicación. Diseños institucionales. Radiodifusión. Telecomunicaciones.

Introducción

El interés académico y político por los organismos reguladores de las comunicaciones es relativamente reciente y se intensificó como consecuencia de la expansión digital y la dinámica de la convergencia. El cambio de las condiciones de funcionamiento del ecosistema comunicacional obligó a revisar los diseños institucionales de fiscalización del sector por parte del Estado.

Ya en 2003 García Castillejo analizaba la situación del audiovisual en España, incluyendo en su estudio el análisis de las recomendaciones del Consejo de Europa respecto de los reguladores del audiovisual, y dando cuenta de la situación particular de los reguladores de Francia, Alemania, Reino Unido e Italia. En el texto del autor español se observa que la organización política nacional, el control centralizado o descentralizado que se deriva de aquella, la estructura de los sistemas de medios nacionales y las tradiciones de organización estatal, inciden en el diseño institucional de los reguladores.

Años después, otra investigadora española dio cuenta de la multiplicación de entes reguladores sectoriales en ese país, incluso con competencias específicas en la promoción de la competencia y en la supervisión de las empresas del sector en el mercado de valores. En lo específico, lista la conformación de la Comisión del Mercado de Telecomunicaciones, el Instituto de la Cinematografía y de las Artes Audiovisuales (ICAA), organismo autónomo adscrito al Ministerio de Cultura, y la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información (SETSI), órgano superior del Ministerio de Industria encargado de impulsar, programar y supervisar actividades en materia de telecomunicaciones, medios audiovisuales y de la sociedad de la información.

López Olano (2016) da cuenta de las autoridades de regulación audiovisual en España, a partir de una panorámica y desde la perspectiva del control de la pluralidad. El autor analiza la situación de la autoridad audiovisual en España por parte de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. Centra la mirada en el caso particular de Valencia donde las condiciones políticas han retrasado el avance regulatorio, tras repasar experiencias de países europeos y de EEUU. Despliega una metodología histórico-organizacional, comparativa entre diferentes tipos de organismos de control, realizando un estudio cualitativo del marco legal y de las circunstancias sociales y políticas.

Este investigador releva la situación de la Comisión Federal de Comunicaciones (FCC) de EEUU; del Consejo Superior del Audiovisual de Francia; de las autoridades reguladoras de la radiodifusión de Alemania; de la AGCOM italiana; la OFCOM británica y el Consejo Nacional de Medios de Comunicación de España, y finalmente, del Consejo del Audiovisual de Cataluña y el de Andalucía.

Tras este extenso repaso, el autor concluye que España evidenció un retraso en la creación de una herramienta fundamental para obtener televisiones públicas independientes y plurales, entre otras funciones. Afirma que los cambios llegaron tarde respecto de otros países del entorno europeo, y mal, ya que el macrorregulador creado no cumple las expectativas.

La Comisión Federal de Comunicaciones norteamericana (FCC) ha recibido críticas por su falta de independencia del poder político y de los actores privados a los que debe fiscalizar. Segovia Alonso (2009) concluye que la desregulación del sector en ese país incrementó la relevancia de la FCC en la política comunicacional, en su presupuesto y personal. Consideraba aquel momento como crucial para introducir transformaciones e innovaciones en el sistema comunicacional, ya que la digitalización desafiaba el statu quo industrial comunicativo, los medios y el trabajo periodístico.

La autora analiza las debilidades internas de la FCC y las presiones de distintos órdenes e intensidades con las que debe lidiar: coacciones de las industrias, las posibles revisiones judiciales de sus decisiones, el control ciudadano del público, las imposiciones del Congreso y del Poder Ejecutivo de quienes depende su presupuesto y legitimidad política.

Por su parte, Culebro y González Laporte (2013) realizan una comparación de los entes fiscalizadores de la comunicación entre México y Francia. Para estos investigadores existe una relación intrínseca entre la definición de las misiones y el papel promotor de la competencia del regulador, su posición en el sistema organizacional y la consolidación de una empresa nacional. Esta relación se ha medido por un período de “exclusividad” que permitió la consolidación dominante del operador (Telmex o France Télécom). Una de las consecuencias de dicho período corresponde a la configuración de los segmentos de mercado.

En Francia, la evolución tecnológica, la apertura comercial y los ajustes reglamentarios fueron procesos simultáneos. Tanto en el país europeo como en el mexicano el regulador tiene una relativa autonomía derivada su diseño institucional, ya que entes de jerarquía

superior (secretarías o ministerios) se llevan el rol preponderante en el control de los nuevos participantes. En Francia los cambios normativos se orientan hacia el derecho de la competencia y no hacia la gestión pública de un bien.

Los autores concluyen que la estructura organizacional en la que opera el regulador revela la participación directa e indirectamente de órganos co-reguladores en el sistema organizacional. La noción de regulación que los decisores usan como referencia para la acción pública y el diseño organizacional en cada país se materializa en el tipo de órganos co-reguladores implementados. A diferencia del caso mexicano, donde las comisiones especiales legislativas sólo se forman a petición puntual o iniciativa de algún representante, en Francia se institucionaliza la participación constante de los legisladores, usuarios y proveedores como parte del sistema regulatorio del sector.

Desde otro punto de vista, Pacheco (2015) analiza críticamente el nivel de independencia respecto del poder ejecutivo de la Autoridad Nacional de Televisión y las garantías institucionales para el ejercicio de sus funciones. Para ello revisa el diseño institucional inspirado en la reforma de la Constitución de Colombia de 1991 que suprimió el carácter constitucional que ostentaban tanto el servicio público de televisión como el órgano encargado de su regulación, como así también las normas derivadas de la reforma constitucional de 2011.

El académico colombiano afirma que el disparador de estos cambios fue el proceso de convergencia en todos sus niveles, que volvió obsoleto el antiguo modelo regulatorio en dos esferas: estructura reguladora y sector regulado. Colombia había adoptado una lógica de regulación sectorial. La apuesta fue la creación de un regulador convergente con competencia para regular todos los servicios de telecomunicaciones, incluida la radiodifusión de contenidos audiovisuales y caracterizado por su independencia y alto grado de especialización técnica. Se adoptó el modelo de autoridades convergentes únicas, y como ejemplo la Comisión Federal de Comunicaciones (FCC) de EEUU.

Mendel, García Castillejo y Gómez (2017) parten de considerar los efectos negativos de la concentración excesiva en la libertad de expresión como derecho humano y, en ese marco, resaltan la tarea de los reguladores de la comunicación como expresión de política pública en la materia. Recuperan recomendaciones de organismos internacionales sobre las cualidades que debe tener la autoridad de control de la radiodifusión:

“La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha dicho: ‘La autoridad de aplicación y fiscalización de la actividad de radiodifusión debe ser independiente, tanto de la influencia gubernamental como de los grupos privados vinculados a la radiodifusión pública, privada/comercial o comunitaria. Debería ser un órgano colegiado que asegure pluralidad en su composición, estar sometido a procedimientos claros, integralmente públicos, transparentes y sometidos estrictamente a los imperativos del debido proceso y a un estricto control judicial’” (p.18).

Para la CIDH las decisiones que adopte esa autoridad deben ser públicas, ajustarse a las normas legales existentes y encontrarse adecuadamente motivadas. El regulador debe ser un ente responsable que rinda cuentas públicamente de su gestión. “Es fundamental que los órganos de regulación o fiscalización de los medios de comunicación sean independientes del poder ejecutivo, se sometan completamente al debido proceso y tengan un estricto control judicial” (p. 18).

López Amarís (2021), desde una perspectiva del derecho, elabora un estudio de la Unidad Administrativa Especial dentro de la organización del Estado Colombiano y su incidencia en el regulador de las comunicaciones. Su interés es encuadrar el *status* de las llamadas unidades administrativas especiales (UAE) en la estructura constitucional de ese país y, a partir de allí, situar al ente de control del sector comunicacional.

Afirma que, para ser eficaz, el regulador debe reunir dos atributos: autonomía e independencia. La primera es la condición de no depender de nadie para tomar decisiones y ejercer las funciones propias, es un factor endógeno; la independencia -en tanto- la relaciona con la libertad respecto de otro ente, por lo tanto, está referido al fuero externo.

Antes de evaluar la situación colombiana, la tesis del autor revisa brevemente los regímenes de los reguladores de Francia e Inglaterra. El sistema francés tiene una multiplicidad de autoridades independientes con plena autonomía e independencia. Dos instituciones son centrales: la Autoridad de Regulación de Comunicaciones Electrónicas y Servicios Postales (ARCEP), y el Consejo Superior Audiovisual. Ambos entes tienen personería jurídica, integrados por *comisarios* con mandatos irrevocables y algunos de ellos son elegidos por el Poder Legislativo.

La ARCEP puede sancionar directamente a los operadores de telecomunicaciones que incumplan la normativa vigente, con penalidades que van desde la suspensión temporal o

definitiva hasta la aplicación de multas equivalentes al 5 % de las utilidades. El Consejo Superior Audiovisual tiene la facultad de darse su propio reglamento interno y contratar cierto número de colaboradores permanentes o temporales no titulares al servicio. No posee una fuente de autofinanciación; su funcionamiento lo garantizan fondos públicos por vinculación a los servicios generales del primer ministro, lo que deja pistas de una dependencia.

Tras la publicación del *Libro Blanco*, en el que se propuso la convergencia del órgano regulador, Inglaterra mutó hacia un organismo convergente, la OFCOM. Posee unos organismos independientes que ejercen la actividad de regulación, denominados *quangos* (organismos públicos semi-independientes; son organizaciones a la que un gobierno ha delegado poder, pero que todavía está parcialmente controlada y/o financiada por organismos gubernamentales).

El regulador británico se compone internamente de juntas y comités. Dentro de las juntas se encuentra la de Contenidos Audiovisuales y la Junta Asesora de la Ofcom para asuntos de Espectro. En cuanto a los comités, resaltan el Panel de Consumidores de Comunicaciones y el Panel del Fondo de Radio Comunitaria.

Ofcom fue creado por ley, tiene personería jurídica, autonomía administrativa financiera y presupuestaria. Ejerce la actividad de regulación sobre la competencia de medios públicos y privados, de telecomunicaciones, audiovisual, así como sobre el mercado y contenidos. Cuenta con potestad normativa, inspectora, de requerimiento de información y sancionadora directamente.

Finalmente, tras analizar el estatus jurídico de las UAE, López Amarís aborda los atributos de la Comisión de Regulación de las Comunicaciones (CRC). De acuerdo a la ley 1978/19, es una UAE de orden nacional, con independencia administrativa, técnica, patrimonial y presupuestaria. Goza de personería jurídica, e integra el sector administrativo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, pero sin control jerárquico o de tutela. Sus actos sólo son susceptibles de control judicial.

López Amaris concluye considerando que, a pesar de poseer personería jurídica y autonomía presupuestaria, el hecho de ser una UAE adscrita al ministerio de TIyC, limita la plena autonomía e independencia de la CRC.

El caso argentino contemporáneo es abordado por Califano (2018), quién analiza los cambios institucionales introducidos en los albores de la gestión del presidente Mauricio

Macri en el área de comunicación, en particular en lo referido a la creación de un nuevo ministerio y a la integración del ente regulador. Haciendo hincapié en la convergencia y las políticas de comunicación, la investigadora recuerda la creación del ministerio de Comunicaciones al que se le confirió el poder de aplicación de las leyes de servicios de comunicación audiovisual y la del sector de telecomunicaciones y TICs.

Ese ministerio concentró las funciones de dos entes reguladores distintos: Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA, 2009) y Autoridad Federal de Tecnologías de la Información (AFTIC, 2014), que fueron disueltos por decreto y fusionados en el Ente Nacional de Comunicación (ENACOM). Califano afirma que “se creó así un mega-organismo para actuar en un entorno de convergencia tecnológica” sin unificación normativa previa ni debate público sobre la conveniencia de apuntalar la cooperación entre los organismos existentes o, bien, la creación de uno superador.

Destaca la dependencia del Poder Ejecutivo, lo que contradice estándares internacionales en materia libertad de expresión, que establecen que los entes reguladores deben ser órganos colegiados, autónomos, independientes, con regímenes estrictos de incompatibilidades, protegidos de cualquier tipo de injerencia política y comercial (CIDH, 2009).

Califano y Bizberge (2019), tomando una perspectiva histórica, desarrollan el proceso de conformación de los entes reguladores del audiovisual y de las telecomunicaciones y sus lógicas de funcionamiento en Argentina, considerando el período 1990 hasta 2019. Evalúan el grado de independencia de los reguladores respecto de los gobiernos y el modo en que el proceso de convergencia incidió en su diseño institucional. También examinan los argumentos asociados a los beneficios de un regulador unificado en reemplazo de los organismos sectoriales, y su articulación en el contexto argentino.

Resulta interesante el repaso que hacen las investigadoras sobre los argumentos a favor y en contra de los reguladores sectoriales y los unificados. “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” (p. 6).

Concluyen que los reguladores del sector en Argentina, históricamente, no alcanzaron niveles de independencia aceptables y que la convergencia lleva a pensar en adecuaciones regulatorias. Afirman que las modificaciones -normativas e institucionales- realizadas por el gobierno de Macri contradicen los estándares internacionales de independencia de los

organismos reguladores y que la dependencia político-partidaria ha sido una constante en el país.

El estado de la cuestión sucinto presentado aquí, permite apreciar la vacancia de una perspectiva comparativa de los reguladores de la comunicación latinoamericanos. Estudios europeos -y en especial, españoles- abordan las disposiciones de la Unión Europea y de países miembros, mientras que las investigaciones de América Latina tienden a tomar como referencia el escenario norteamericano y el europeo.

Por otra parte, los abordajes han tenido eje en los límites a la concentración, los desafíos de la convergencia y el debate sobre unificación de los fiscalizadores o conveniencia de agencias múltiples, también se analizó el grado de independencia de los entes respecto de los gobiernos y su naturaleza interna.

Queda por investigar y reflexionar sobre la estructura institucional adoptada para regular el sector comunicacional por países latinoamericanos en la actualidad, poniendo atención en la organización interna, sus funciones y las atribuciones que legalmente les han sido conferidas. Esta reflexión del escenario latinoamericano está pendiente.

Objeto de estudio

Esta investigación tiene como objeto de estudio la comparación del diseño institucional de los entes reguladores de la comunicación presentes en cada uno de los países abordados: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay.

Nos interesa describir la estructura institucional adoptada para regular el sector comunicacional, contrastar la organización interna y las funciones y atribuciones con que fueron imbuidos en los respectivos marcos jurídicos.

A este fin abordamos los marcos jurídicos-normativos de las telecomunicaciones, la radiodifusión y el audiovisual, delineando los aspectos que definen su naturaleza, funciones, atribuciones y estructura organizacional. Entendemos que los organismos de control surgen de marcos legales que, a su vez, se inscriben en políticas públicas para el sector y concepciones en torno a la regulación económica.

En esta línea nos sirvieron de guía las preguntas formuladas por Kaplún al reflexionar sobre la agenda política y académica de la comunicación en el Mercosur: ¿Cuáles son los

organismos que diseñan las políticas de comunicación? ¿Cuáles son los encargados de la regulación y el control? ¿En qué nivel del Estado se encuentran (ministerial, etc.), con qué dependencia de los gobiernos, con qué controles parlamentarios y ciudadanos? ¿Qué legislación existe en la materia, sobre qué áreas y con qué características? (Kaplún, 2004: 7).

Quedan fuera de nuestro objeto de estudio, la regulación de la comunicación, cuestión abordada con mayor profusión en estudios enmarcados en la Economía Política de la Comunicación y, más concretamente, en investigaciones sobre políticas de comunicación.

Para este trabajo, el marco legal interesa de forma relevante en tanto define los contornos institucionales y la naturaleza de los entes que regulan a nivel nacional los sectores de la comunicación. Dichos entes son creados a través de normas legales que le asignan una misión y ciertas funciones, una determinada institucionalidad, atribuciones con alcances delimitados, entre otros aspectos, que determinan la naturaleza de esas entidades.

Objetivos

El objetivo de esta tesis es identificar los diseños institucionales, actuales y vigentes, de los reguladores de las telecomunicaciones, la radiodifusión y el audiovisual, de Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay, y establecer una comparación que nos permita conocer sus aspectos comunes y diferenciales.

Los objetivos particulares son:

- Sistematizar las principales características de la estructura actual de los órganos de control en materia de comunicación de cada país incluido en la investigación.
- Contextualizar la génesis y consolidación de los organismos de control en materia de comunicación vigentes en Argentina, Bolivia, Brasil, Uruguay y Paraguay.
- Identificar la articulación entre los entes reguladores específicos y otras agencias estatales nacionales con competencia en materia comunicacional.
- Enmarcar las políticas que originaron los entes reguladores en las teorías de la regulación económica.

Fundamentación

La Unión Europea ha logrado acordar ciertos criterios que dan cuenta de una política de comunicación regional con directrices generales, a las cuales los países miembros deben ajustar sus normativas nacionales. Respetando la diversidad de sus respectivas organizaciones constitucionales, la UE logró institucionalizar espacios de articulación y coordinación para afrontar los desafíos que planteaba la digitalización de las comunicaciones. Un ejemplo de ello fue lo que llamaron –ya desde los años 1990- Sociedad de la Información.

En América del Sur se sucedieron profundas transformaciones en los marcos regulatorios vinculados a los servicios de comunicación audiovisual y las telecomunicaciones, como así también diversas posiciones respecto del proceso de convergencia tecnológica. Producto de dichos cambios se han creado o adecuado, las autoridades regulatorias en la materia y se asignaron diferentes funciones y atribuciones a cada una de ellas. En ese mismo período, el Mercado Común del Sur afrontó distintos desafíos, atravesando períodos de crisis.

En las industrias de las comunicaciones tienen un fuerte peso los actores privados comerciales, con capitales globales que lograron posiciones privilegiadas en distintos mercados y sectores de América del Sur. Además, las transformaciones tecnológicas requieren cierto nivel de articulación a nivel regional a fin de maximizar los potenciales beneficios que se pueden derivar de ellas.

Los marcos jurídicos, en materia comunicacional, de la mayoría de los países sudamericanos se actualizó en los últimos quince años, estableciendo una serie de limitaciones y restricciones vinculadas a valores democráticos y orientados a establecer niveles de competencia adecuados para beneficio de las sociedades. Un punto crítico, entonces, es el referido a la autoridad de aplicación y control de dichas leyes.

Los debates latinoamericanos sobre las políticas nacionales de comunicación tienen ejes comunes: el aliento a la competencia, la limitación a la concentración, la preocupación por la calidad democrática, entre otros tópicos destacados. Sin embargo, poco se ha puesto en foco a las autoridades regulatorias de la comunicación y a las instancias de articulación regional.

La naturaleza de las autoridades regulatorias implica una forma de concebir el rol del Estado y su relación con el mercado en una economía capitalista, cuestión que puede adoptar

diversas formas. Las distintas visiones pueden dar lugar a entes únicos que concentren las funciones de regulación y control, o modelos estructurados en agencias múltiples (para mayor despliegue de estas ideas ver: Culebro y González Laporte, 2013).

En el caso argentino, se constituyó un órgano con competencia específica en materia de comunicación: el Ente Nacional de Comunicación -ENACOM- (que al inicio del gobierno del Pro -2015/2019- fusionó dos organismos, AFSCA y AFTIC). Paralelamente, la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia es un ente gubernamental con capacidad para intervenir en distintos mercados, incluido el de las comunicaciones. No obstante, la coordinación entre ellos no ha sido motivo de particular interés para sus autoridades.

En un contexto marcado por la transnacionalización de los capitales, la conformación de grandes corporaciones globales con aspiraciones monopólicas en el campo de las industrias culturales, cambios tecnológicos que repercuten en las formas de producción, distribución y consumo de contenidos diversos, indagar el modo en que los gobiernos de los países del Mercosur han conformado las autoridades regulatorias y de control resulta necesario esclarecer las políticas comunicacionales.

De allí la necesidad de esclarecer las modalidades que han adoptado los entes reguladores nacionales y las instancias de articulación que se han gestado en la región.

Encuadre teórico-metodológica

Adoptamos como enfoque general el de la Economía Política de la Comunicación y, en especial, el estudio de políticas de comunicación. Entendemos que el análisis de la creación de los entes reguladores de la comunicación y la definición jurídica de su naturaleza es parte de las políticas de regulación de los sectores, y que puede realizarse de forma independiente de éstas últimas ya que constituye una cuestión diferente y con suficiente relevancia para constituir un objeto propio.

La regulación de las telecomunicaciones y la radiodifusión implica atender a la acción del Estado y de las distintas administraciones de gobierno, ya que las orientaciones ideológicas generales que se adoptan en la gestión gubernamental configuran las formas de discernir su rol en cuanto a la regulación y al control en el sector de las comunicaciones.

La institucionalidad de los reguladores de la comunicación varió a lo largo del tiempo, y con la inserción social de internet a escala mundial, los países occidentales se han planteado qué hacer frente a esta realidad. El centro está puesto en la pertinencia de las agencias nacionales para afrontar los retos que plantea un sector caracterizado por la innovación y creación de nuevos servicios y productos. Atendiendo a su dimensión económica, las orientaciones ideológicas predominantes de los gobiernos y las tradiciones institucionales se tradujeron en determinados tipos de políticas y de formas de los entes reguladores. La expresión de esas políticas se materializa en instrumentos legislativos y decisiones administrativas.

Esta tesis es tanto estudio de un problema a partir del análisis de datos y teorías previamente publicados en otros trabajos. Está basado principalmente en fuentes secundarias: marcos normativos nacionales y documentos publicados por entes reguladores, sitios on line oficiales, y documentos producidos por organismos internacionales.

Optamos por una metodología cualitativa, comparativa y longitudinal. Se trabajó con la perspectiva de estudio de casos comparados de tipo colectivo, para lo cual se analizará la experiencia de los organismos reguladores de distintos países y se formulará una síntesis de las similitudes, diferencias y patrones que se adviertan entre ellos. Para llevar a cabo esta tarea, se describirán en profundidad las características específicas de cada caso. El recorte temporal abarca el período 2000-2023. La perspectiva es sincrónica, incluyendo una somera contextualización de una y otra experiencia sin intención de historizar ese proceso de conformación y desarrollo. El estudio se enfoca en ocho criterios que identificamos como relevantes y comunes en los abordajes de la cuestión encarados por otros investigadores.

Utilizamos una matriz de datos para sistematizar el resultado del análisis de cada una de las dimensiones del modelo ideal, con lo cual se trabajó también la comparación de las dimensiones entre los diferentes casos.

La tesis se organiza en doce capítulos, incluyendo a éste. En el capítulo 1 nos introducimos en las teorías sobre la regulación económica y de las agencias reguladoras. En el capítulo 2 condensamos el desarrollo de las políticas regulatorias enmarcando su desarrollo en algunos hitos de la historia contemporánea que contribuyeron a forjarlas. El capítulo 3 está guiado por dos interrogantes generales: ¿cómo se ha problematizado la cuestión de los reguladores de la comunicación en los últimos diez años en América Latina y Europa?, y ¿cuáles fueron las principales directrices de esa reflexión en el campo comunicacional? En el capítulo 4 ofrecemos una mirada sobre la naturaleza y características de los reguladores de la

comunicación, y construimos el modelo ideal a partir del cual realizamos el análisis de los casos.

En los capítulos siguientes analizamos uno por uno, los seis casos concretos de reguladores de la comunicación: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. Finalmente arribamos a las conclusiones en el capítulo 12.

Capítulo I

PERSPECTIVAS DE ANÁLISIS EN TORNO A LA REGULACIÓN ECONÓMICA Y A LAS AGENCIAS REGULADORAS

Introducción

La consideración como objeto de estudio de los entes reguladores de la comunicación ha tenido escaso desarrollo en los estudios comunicacionales, incluso dentro del enfoque de la Economía Política de la Comunicación, ya que esta perspectiva se ha focalizado más en las regulaciones que en la naturaleza y funciones concretas de los organismos reguladores. En tanto, los análisis de Derecho de la Comunicación priorizan los estudios normativos y jurisprudenciales, comparativos y de disposiciones internacionales. Por su parte, los estudios económicos se ocuparon de los reguladores de distintos sectores económicos en general, sin adentrarse específicamente en el campo comunicacional.

De este modo, la problematización de las agencias reguladoras del sector comunicacional ofrece una generosa cantera de interrogantes para el investigador social y una oportunidad para validar los saberes específicos de la comunicología. Ocurre que en organismos internacionales -como la Organización Internacional de Telecomunicaciones (OIT) y algunas agencias europeas- son las ingenierías y el derecho las que se han apropiado de las discusiones, cada una con sus respectivos sesgos.

Sin entrar aquí en el debate acerca del estatus epistemológico de la comunicación, diremos simplemente que se nutre -desde sus inicios- de saberes de otras ciencias sociales y ha desarrollado un conjunto de conocimientos propios. El mismo campo científico de la comunicación es amplio y diverso, en diálogo con otras ciencias sociales hacia su propio interior. Pero debemos reconocer la especificidad de su objeto y de sus intereses.

Por otra parte, la dinámica comunicacional contemporánea, globalizada, marcada por el predominio de internet y las grandes plataformas, la concentración económica cada vez mayor y los procesos de convergencia en todas sus esferas -entre otros rasgos-, revalorizan (y reavivan) el debate académico y político sobre los entes reguladores de la comunicación. En este escenario donde las voces provenientes de las ingenierías, la economía y el derecho

pueden exhibir una tradición de reflexiones y gozan de legitimidad entre los decisores políticos, la comunicología debe abrirse camino.

La expansión de las tecnologías de la comunicación -en sentido técnico, económico, geográfico y social- y las mutaciones de las industrias culturales -en la producción, distribución y consumo- interpelan las políticas nacionales y regionales de comunicación/cultura. La regulación se presenta como necesaria y la pregunta por quiénes y cómo deben controlar estos fenómenos, así como su naturaleza para garantizar un correcto funcionamiento del mercado al mismo tiempo que resguardar derechos de la ciudadanía, se ha colado entre los asuntos prioritarios de las agendas de gobierno en distintas latitudes en años recientes.

Si la radio y la TV inauguraron la etapa de reflexión sobre cómo lograr la mayor eficiencia técnica, económica y social, el creciente protagonismo de los llamados gigantes tecnológicos¹, llegó para transformar el ecosistema mediático y declarar vetustas las regulaciones desplegadas a lo largo de los últimos 20 años y sacudir a los organismos encargados de su control.

Es un debate apasionante que obliga a pensar el rol del Estado, las condiciones de posibilidad de mercados competitivos, las formas de proteger a los usuarios / consumidores y, en definitiva, convoca a pensar la calidad del funcionamiento de las democracias.

Debates en torno a la regulación

En este capítulo vamos a revisar la emergencia de las regulaciones y de las agencias reguladoras. El objetivo es presentar las distintas formas de concebir la regulación y el debate teórico abierto en torno a la regulación económica, para luego ingresar de lleno en el análisis de los entes reguladores diseñados según estas concepciones.

Según la Real Academia Española, regular viene del término latino *regulāre*, que significa determinar las reglas o normas. Quizá la acepción más amplia y abarcadora es la que indica que regular es “determinar las reglas o normas a que debe ajustarse alguien o algo”². En las

¹ Ver: <https://agendapublica.elpais.com/noticia/16648/gigantes-tecnologicos-donde-viene-regulacion>

² <https://dle.rae.es/regular>

sociedades contemporáneas, quién fija las reglas es el Estado y, a través de esa función regulatoria, limita la libertad de los individuos.

No obstante, en el marco de las distintas disciplinas de las ciencias sociales es un término cuyo concepto no es unívoco. Regulación es usado como sinónimo de reglamentación, en tanto existencia o formulación de reglas en distintos ámbitos económicos y sociales, señala Fernández Martínez (2014), quién advierte de los matices y diferencias entre los usos en sociología, economía, ciencia política y ciencia jurídica.

Nos referiremos en lo que sigue, específicamente, a la regulación económica. Presentaremos distintas teorías sobre la regulación, los enfoques desarrollados en torno a la regulación de mercados y sus contextos de surgimiento. También incluimos algunas propuestas más contemporáneas que buscan zanjar las críticas a las teorías más tradicionales.

Aproximación al concepto de regulación

La actividad regulatoria consiste en una limitación que el sector público establece para restringir las elecciones u opciones de los agentes económicos; el Estado interviene para mitigar y corregir las *fallas de mercado* (Sifontes, 2003, p. 3). En esa misma línea de pensamiento, Garfías García (2012, p. 40) sostiene que la función reguladora consiste en instaurar un “conjunto de acciones dirigidas a restringir la elección o decisión de los agentes con relación a una actividad económica con la finalidad de corregir sus fallas”.

Por su parte, Sacristán (2016) parte de la libertad como presupuesto de la noción del derecho y del equilibrio de la vida social, por lo cual la presencia del Estado es mínima. En lo que aquí nos interesa, desde esta perspectiva lo que prevalece son los intereses egoístas y las fuerzas del mercado. La autora afirma que, para contener y orientar las pujas surgidas del ejercicio de la libertad, las sociedades desarrollaron el derecho; esta procura coordinar las conductas con justicia y hacia el bien común. Por lo tanto:

“Se regulan conductas no solamente para contener la imposición de la voluntad del más fuerte, sino también para coordinar el obrar común de personas que, con buena voluntad, buscan un bien común” (Sacristán, 2016, p. 82).

La libertad constituye el punto de partida y el principio de base, las limitaciones a la libertad deben ser -entonces- una excepción establecida por normas que tienen carácter de obligatorias y se materializan en regulaciones. Al momento de definir los fundamentos de la regulación, Sacristán esgrime la insuficiencia o inhabilidad del mercado que se manifiesta de diversas maneras concretas (p. 89).

Esta teoría de las fallas del mercado como fundamento de la regulación también es suscrita por Giraldo Saavedra (2012, pp. 221-223), quién afirma que esas fallas justifican la presencia del Estado en la economía, de formas bien diferenciadas: como agente económico, como director general de la economía, o bien como garante del crecimiento y el desarrollo. La intervención tiene como fin subsanar las ineficiencias que son inherentes al funcionamiento del mercado.

Fernández Martínez (2012, p. 228) inscribe la capacidad reguladora del Estado en la capacidad estatal, y define a la primera como “la capacidad para precisar las reglas de juego que gobiernan a los actores de un sector”, un mecanismo para establecer “qué está permitido y qué está prohibido y cómo se debe prestar determinado servicio público”.

La autora cita a Flórez Acosta para puntualizar que la intervención estatal puede estar motivada por intereses jurídicos, políticos, económicos o una combinación de las tres, pero no reconoce expresamente como base la teoría de las fallas de mercado.

La regulación económica es una materia a cargo del Estado. A través de su ejercicio interfiere en el libre juego de los agentes económicos, limitando sus opciones y enmarcando su libertad. Es una forma de reconocer la inexistencia de mercados perfectos y de reforzar la noción de la capacidad estatal dirigida a la consecución del bien común.

Así las cosas, el Estado es un actor más -con mayor o menor poder- junto a los productores de bienes y servicios, y los usuarios o consumidores. La naturaleza de la relación de esta tríada tiene diferentes lecturas en el plano teórico y, más aún, en el político. Es evidente la aceptación que, en algunos sectores de la academia, hay respecto al problema de las fallas del mercado como fundamento de la actividad regulatoria y acerca de la concepción del Estado como garante del interés general.

Pero el funcionamiento real de la economía se da en circunstancias históricas contingentes que tornan flexibles y tensan de diversas maneras las relaciones entre cada componente básico del sistema. Quienes conciben que los problemas del mercado se resuelven con más

mercado enfatizan las fallas de gobierno y reclaman una mínima intervención en ellos para asegurar las inversiones.

En esta línea se observan algunos problemas reunidos bajo el término *fallos de gobierno*. Se incluye allí la desigual información entre regulador y regulado, lo que implica que el gobierno toma decisiones a partir de datos que aportan las empresas del sector. Así, la acción reguladora puede ser deliberadamente inducida, o bien orientada, según la cantidad y calidad de la información proporcionada por los particulares.

Otro problema se relaciona con la consistencia de las decisiones a lo largo del tiempo. Los intereses políticos del gobierno tienden a configurar una concepción de corto o mediano plazo respecto de algunas decisiones y a cambiarlas de manera rotunda. Esto repercute en el comportamiento del público y en las decisiones estratégicas de las empresas, por ejemplo, en materia de inversiones.

El tercer problema reunido bajo la noción de fallas de gobierno, es la captura del regulador. Las corporaciones tienen la capacidad para influir en las decisiones del sector público a fin de obtener mejores rendimientos, y los agentes estatales pretenden maximizar un beneficio político que fortalezca sus intereses individuales (Sifontes, 2003, pp. 6-7).

Frente a estas amenazas, la propuesta es reducir al mínimo la intervención estatal y la creación de agencias reguladoras independientes (ARI)³, cuyas características y concepciones desarrollaremos posteriormente.

Las fuerzas privatizadoras desatadas entre 1980 y 2000, ubicaron la cuestión de la regulación en un lugar prioritario de agenda política y académica. Entre más Estado o más mercado, las decisiones parecen haber pendulado a lo largo del siglo XX y comienzos del XXI. Para Nahón y Bonofiglio (2007, p. 1100) las transformaciones desencadenadas por el proceso privatizador impusieron la noción “moderna de regulación”, que incluyó la creación de organismos reguladores autónomos enmarcados en esquemas regulatorios más amplios destinados a atender la prestación de servicios públicos por parte de empresas privadas. Los autores afirman que, entendida así la cuestión,

“la regulación en sentido ‘moderno’ tiene una especificidad histórica (la privatización a escala), una arquitectura institucional (los entes reguladores) y un

³ En el marco de esta tesis usaremos indistintamente los términos agencias reguladoras independientes, reguladores de la comunicación y entes reguladores, con idéntico referente.

régimen legal (marcos regulatorios de orden general y sectorial) que les son propios” (Nahón y Bonofiglio, 2007, p. 1100).

Estos investigadores distinguen entre la regulación por la propiedad pública, dirigida a empresas de servicios públicos operadas por empresas a cargo del estado, y la “noción moderna de regulación”. En el primer caso afirman que la regulación puede ser definida como la capacidad del Estado de establecer reglas de cumplimiento obligatorio en el marco de una política de Estado previamente determinada en las esferas del poder ejecutivo (Nahón y Bonofiglio, 2007, p. 1102). El cambio de modelo regulatorio moderno nace con el proceso de transferencia al sector privado de empresas públicas prestadoras de servicios públicos. En este paradigma, los autores van a concebir la regulación como “la arquitectura institucional que -en el marco de las democracias actuales- está mejor preparada para enfrentar airoosamente el desafío de la regulación y el control de la prestación -pública o privada- de servicios esenciales” (Nahón y Bonofiglio, 2007, p. 1105).

A continuación, revisaremos brevemente las teorías de la regulación para, posteriormente, analizar el devenir de la historia económica que impulsó determinadas concepciones de lo que debe esperarse en materia económica del Estado.

Teorías de la regulación

Sacristán (2016) propone como presupuesto inicial el concepto de libertad y argumenta así que el derecho es una forma de protección y de organización de la misma. La intervención estatal es mínima o nula, entonces, y prevalecen los intereses propios, rigen -por ejemplo- las fuerzas del mercado que resultan ser “el instrumento que permite encauzar el egoísmo natural hacia fines loables” (Cianciardo, citado por Sacristán, 2016, p. 81). Para superar ese estado social, surge el derecho como una herramienta que permite la vida en sociedad.

El derecho sería un instrumento coordinador de conductas orientadas al bien común. La regulación sirve no solo para impedir que los actores más fuertes impongan su voluntad, sino para coordinar la interacción social orientada al bien común.

Este punto de partida -sostenido por Sacristán- se inscribe en una concepción teleológica del derecho. Tal interpretación de la finalidad del derecho puede ser analizada desde el punto de

vista subjetivo-teleológico (el fin querido o pretendido por el o los autores de la norma), o bien desde una perspectiva objetivo-teleológica. Esta última, “pone como referencia para la elección entre interpretaciones posibles la finalidad de la norma, pero entendiendo que esa finalidad hay que verla o concebirla desde el sentir, los presupuestos y las necesidades de la sociedad actual” (García Amado, 2016).

Sacristán introduce el concepto de regulación autoritativa, aquellas regulaciones que gozan del rango de autoridad y son aceptadas en su fuerza autoritativa. Para ello, las regulaciones deben responder a ciertas características:

- a. Ser prospectivas, no retroactivas.
- b. Ser de cumplimiento posible.
- c. Haber sido promulgadas.
- d. Ser claras.
- e. Ser coherentes con las demás normas.
- f. Ser lo suficientemente estables para que las personas actúen según ellas.
- g. Ser producto de procedimientos instituidos por reglas que fueron promulgadas y son claras, estables y relativamente generales.
- h. Las autoridades deben rendir cuentas del cumplimiento de las normas aplicables en su actuación, administrar el derecho en forma previsible y de acuerdo a su tenor.

Una regulación autoritativa presupone la separación entre regulador y regulado (Sacristán, 2016, 86) y sería una cualidad de las regulaciones: la razón suficiente para que las personas crean y actúen según las mismas. En este sentido, reafirma la autoridad para regular y regula las conductas. Las regulaciones deben estar sujetas a ciertas condiciones de producción y, en el caso concreto de la regulación económica, deben tener contenido o efectos económicos o patrimoniales.

En esta concepción, es en el mercado donde se actúa en base al principio de libertad. El argumento es que en el juego libre de la oferta y la demanda los bienes y servicios serán intercambiados al mejor precio para las partes. La competencia generada actúa como

regulador común. Pero el mercado no opera de forma perfecta⁴; es incapaz de hacerlo por sí mismo ya que tiende a producir desviaciones. La respuesta a tal insuficiencia es la regulación económica.

Como señalamos precedentemente, un fundamento para la regulación es lo que se denomina fallas de mercado, entre las que se listan distintas desviaciones. También se justifica la regulación por las fallas de la política y las fallas de gobierno, perspectiva que ha fundado una teoría que veremos más adelante.

Las fallas del mercado

Diversos autores han identificado fallas del mercado de distintas características. Entre las más comunes, se observan (Sacristán, 2016, p. 89):

- a. La tendencia al monopolio.
- b. Ganancias o rentabilidad excesiva.
- c. Neutralizar costos o beneficios excedentes.
- d. Información inadecuada.
- e. Competencia excesiva o ruinosa.
- f. Desigual capacidad de negociación.
- g. Racionalización del mercado.
- h. Riesgo moral o subjetivo.
- i. Paternalismo.
- j. Escasez.
- k. El problema de los bienes públicos.

⁴ En teoría, un mercado perfecto es aquel donde actúan muchos compradores y vendedores, por lo cual ningún competidor tiene el poder para establecer el precio de mercado; además, en un mercado perfecto todos los compradores y vendedores poseen una información completa sobre la oferta, la demanda y las condiciones de cómo se mueve el mercado. Asimismo, los bienes ofrecidos en un mercado perfecto, aunque respondan a diferentes vendedores, tienen que ser iguales o idénticos. También debe existir libertad para que cualquier oferente o demandante pueda ingresar al mercado sin ninguna dificultad. Fuente: <https://economipedia.com/definiciones/mercado-perfecto.html>

En esta perspectiva, el Estado aparece como un benefactor social comprometido con el interés común, con una perspectiva neutral respecto de los actores y la capacidad de ejercer la autoridad estatal para hacer cumplir sus disposiciones. Es una mirada que omite el carácter contingente de la formulación de políticas públicas, como así también el juego de las distintas fuerzas en pugna.

Las fallas de gobierno

En un extenso y detallado análisis, Rivera Urrutia desmenuza las teorías de la regulación. Sostiene que el concepto de fallas de gobierno se desarrolló a partir de 1970 y atribuye como su mayor contribución haber integrado “el análisis del comportamiento político en el contexto del cuerpo más amplio del análisis económico” (Rivera Urrutia, 2004, p. 322). Los políticos buscan maximizar sus propios intereses, entre ellos los electorales, por lo cual son propensos a la influencia de los grupos de interés que, proporcionando apoyo financiero a los reguladores, inciden sobre el proceso regulatorio.

Desde esta perspectiva, el gobierno es una organización conducida por individuos que persiguen su interés personal, que son susceptibles de ser capturados por grupos de interés en cuyo beneficio se produce la regulación, y que aun cuando se propongan lograr el interés público no tienen la capacidad de hacerlo. Representantes de esta corriente son George Stigler, Richar Posner, que desarrollará la teoría de la captura del regulador, y Sam Peltzman (Espinoza Vásquez, 2014, p. 12)

Rivera Urrutía cita a Stigler quién en 1971 consideró que “el estado -la maquinaria y el poder del estado- puede ser un recurso o una amenaza para cualquier industria”, por lo tanto, la tarea de la teoría de la regulación económica es “explicar quién recibirá los beneficios o cargas de la regulación, qué manera adoptará la regulación y los efectos de esta sobre la asignación de los recursos” (Rivera Urrutia, 2004, pp. 322-323).

Si para la perspectiva de las fallas de mercado, el Estado es la solución, queda evidenciado que desde la perspectiva de las fallas de gobierno el Estado es el problema. En torno a estos dos polos evolucionaron un conjunto de teorías de la regulación extendidas académica y políticamente.

Las teorías acerca de la regulación elaboradas en distintos contextos, pueden organizarse en cinco grandes marcos, según Rivera Urrutia citado por Fernández Martínez (2014, pp. 231-235). Mencionaremos brevemente cada una de ellas:

a. **Teoría tradicional de la regulación** (1945-1970). La intervención estatal sólo se justifica por las fallas del mercado. Identifica cuatro fallas: las externalidades y los bienes públicos; los rendimientos crecientes; cuando no se aprecian claramente la escasez ni los costos de oportunidad; los consumidores carecen de igual acceso a la información sobre productos y mercados; indisponibilidad de información sobre las oportunidades del mercado y la tecnología de producción, y cuando los factores de producción enfrentan limitaciones de movilidad. La cuarta falla del mercado, que algunos autores desdeñan, tiene que ver con las desviaciones respecto de la justicia distributiva.

Se regula para subsanar las condiciones de competencia a través de la intervención del gobierno. La propuesta de política fue regular los precios y, con ello, limitar la tasa de retorno.

b. **Teoría económica de la regulación** (1970). Con críticas a la intervención pública en la economía como viento de cola, se instala la idea de las fallas de gobierno. Se incorpora al análisis económico el comportamiento político. La regulación sería producto de la incidencia de las empresas que les permite usar en beneficio propio el poder de coerción del Estado. Los intereses electorales de los actores políticos, la permeabilidad a ser capturados por grupos de interés, la limitada capacidad y recursos de los gobiernos para buscar el interés público en determinados contextos, constituyen otras características.

La propuesta política es eliminar la intervención estatal, reducir las barreras de entrada al mercado y promover la desregulación, para que el mercado reasuma su rol de distribuidor de recursos.

c. **Nueva economía institucional** (1980-1990). Es una corriente de pensamiento económico que destaca la importancia de las instituciones en la economía y el desarrollo de las sociedades. Su base es que la política económica consiste en elegir entre instituciones sociales alternativas, la elección de reglas legales, procedimientos y estructuras administrativas que lleven a maximizar la producción (Fernández Martínez: 2014, 233). Las políticas consisten en identificar

las instituciones correctas para el mejor funcionamiento de la economía y una adecuación a ellas del gobierno.

d. **Teoría de la regulación por incentivos** (1970-1993). La regulación por incentivos comenzó a desarrollarse en la década de 1970, con la teoría del agente-principal formulada por Stephen Ross en 1973. Esta teoría se centra en cómo un regulador (principal) puede diseñar un sistema de incentivos para que una empresa privada (agente) actúe de acuerdo con los intereses del regulador. En los años 80 y 90, economistas como Jean-Jacques Laffont y Jean Tirole profundizaron en esta teoría, aplicando la teoría de juegos y la teoría de la información para analizar la regulación de mercados. La cuestión es qué incentivos son los mejores para superar los problemas del mercado, basados en la idea del agente-principal. El gobierno es el principal y la empresa regulada es el agente. Regular por incentivos es proponer reglas que alienten a los agentes regulados a alcanzar los objetivos deseados y fijados por el regulador, otorgando ciertos grados de discreción a las firmas en el marco de la competencia económica.

Esta teoría buscó superar las dificultades de la regulación tradicional, impulsando un sistema de incentivos para inducir a las empresas reguladas a adecuarse libremente a los objetivos de maximización del bienestar social. “La teoría se propone modelar los comportamientos de las empresas reguladas de manera de identificar los incentivos que constreñirán a dichos agentes a comportarse de la manera esperada” (Fernández Martínez: 2014, 234), como si hubiera competencia.

e. **Teoría de la desregulación.** Desde esta perspectiva, la regulación es un obstáculo a la competencia ya que interfiere en el comportamiento de los actores, desalentando su libre comportamiento. Quienes no quieren desregular afirman que no hay competencia; pero la competencia no se logra, justamente, por la regulación. Por otro lado, algunos no quieren desregular porque creen que la competencia sólo existe por la regulación. La teoría de la desregulación, desplegada entre otros por Milton Friedman y Friedrich Hayek, tiene como idea base reducir o eliminar las normas que controlan una actividad económica, permitiendo así que las fuerzas del mercado determinen el equilibrio entre oferta y demanda. Esta teoría sostiene que

el mercado es el mecanismo más eficiente para asignar recursos, por lo que se deben eliminar barreras a la entrada y otras restricciones a la competencia⁵.

A la teoría centrada en las fallas del mercado, Culebro y González Laporte (2013, p. 49) la denominan visión pragmática, por lo tanto, conceptualizan la regulación como “un control exógeno al mercado ejercido por la jurisdicción pública de manera permanente”, de lo que se deduce la condición de existencia previa de un mercado.

Por otra parte, se refieren a la visión jurídico-administrativa que enfatiza el diseño normativo y las instancias reguladoras de los servicios públicos en redes, considerando también aspectos económicos y el rol del mercado en tanto asignador de recursos. “La dimensión institucional de la regulación es parte estructural de esta visión” (2013, p. 50), afirman. En esta línea corre una corriente de reflexión francesa que concibe la regulación como la tarea de garantizar, entre los derechos y obligaciones de los actores, un tipo de equilibrio definido en una ley, para lo cual debe adoptarse una visión sistémica de la sociedad y de las relaciones entabladas con la autoridad del Estado. El rol del Estado -en esta línea- es “establecer entre ellos las reglas del juego y asegurarse que éstas sean respetadas” (Gazier y Cannac, 1984, p. 20, citado por Culebro y González Laporte, 2013, p. 51).

Esta manera de concebir la regulación incluye como base la idea de adaptaciones necesarias, ya que debe incorporar mecanismos de mercado y de intervención pública que se instrumentan según la dinámica concreta del juego de intereses de diversos actores. Así entendida, la regulación aparece como un remedio contingente y transitorio, ya que, una vez logrado el equilibrio del mercado, el ente creado para lograr ese objetivo podría desaparecer y ser reemplazado por una regulación de mercado y el derecho a la competencia.

Con menos presencia en la literatura revisada hasta aquí, pero en diálogo crítico con la mirada bipolar mercado-estado, surge a comienzos de 1970 la Escuela Francesa de la Regulación, que recupera la tradición marxista de pensamiento, y se nutre de la escuela histórica de los Annales, la teoría macroeconómica de Keynes, los aportes de Michał Kalecki⁶ y los poskeynesianos, sumando aportes del institucionalismo norteamericano.

⁵ Ver <https://economipedia.com/definiciones/desregulacion.html>

⁶ Michał Kalecki (Polonia, 1899-1970) considerado como uno de los economistas más importantes del siglo XX. Experto en macroeconomía, su enfoque se caracteriza por contar con aspectos propios de las teorías de Keynes y de las tesis marxistas. Fue economista, profesor universitario y asesor económico de la ONU. Estudió los ciclos económicos y la distribución de la renta. Sus obras carecerían de amplia difusión ya que fueron escritas en polaco.

La base conceptual abrevia en la terminología marxista y la pregunta que orienta la reflexión es cómo un modo de producción que resulta inherentemente contradictorio puede sostenerse en el largo plazo. Gajst (2010, p. 5) responde que las contradicciones pueden ser atenuadas por cierto tiempo a través de ciertas formas institucionales.

El concepto de regulación aquí es diferente al dado por las teorías que hemos presentado. La escuela francesa de la regulación se basa en una ontología de lo social, donde el conflicto tiene un lugar central. Regulación es “la manera en que las relaciones sociales se reproducen en el tiempo a pesar de su carácter conflictivo y contradictorio” (Gajst, 2010, p. 7). La autora cita a Aglietta para definir el modo de regulación como:

El conjunto de mediaciones que garantizan que las distorsiones generadas por el proceso de acumulación de capital sean canalizadas de modo tal de generar una configuración coherente y estable, que asegure la compatibilidad de las acciones de los distintos actores (p. 8).

Esta definición permite advertir que los modos de regulación son contingentes, responden a configuraciones históricas situadas que originan determinadas formas institucionales o estructurales. Por su parte, el régimen de acumulación alude “a la manera en que sistemáticamente se distribuye el producto social, garantizando la reproducción de las condiciones de producción en los distintos sectores y el consumo final” (Gajst, 2010, p. 8). El modo de regulación es coherente con el régimen de acumulación, lo que asegura coherencia entre las decisiones tomadas por los distintos actores económicos en un lapso de tiempo.

La escuela francesa de la regulación se propuso el análisis de los períodos de prosperidad económica como los momentos de crisis, y cada régimen de acumulación como uno de entre otros posibles que se consolidó como dominante durante un período de tiempo y en cierto lugar. Un punto débil -admitido por Gajst- es la falta de una teoría del Estado propia de la escuela de la regulación, a pesar de asumir como marco la postura gramsciana.

Otros enfoques: estructural-organizacional; organizacional-cultural y cultural-cognoscitivo

Vamos a introducirnos en tres enfoques de la regulación que presentan sintéticamente Culebro y González Laporte (2013), que tienen la virtud de salir de la mirada economicista y presentar otros elementos que cobran espesor en la forma de concebir la regulación y el diseño de los entes reguladores. El elemento diferencial consiste en asignar valor al contexto y a variables culturales, dimensiones excluidas o escasamente consideradas en otras opciones teóricas.

Esta consideración del contexto como variable relevante le otorga un punto de conexión con la Escuela Francesa de la Regulación, pero con otras raíces teóricas y sin la aspiración holística de la propuesta europea. Sin embargo, resulta atractiva la propuesta de situar la emergencia de los reguladores como producto de la acción estatal y sus culturas dominantes, en relación con otras instituciones y actores, e interactuando con presiones internacionales. En lo que sigue, se presentan descriptivamente los tres enfoques anunciados en el subtítulo.

El enfoque estructural-organizacional se basa en la idea de que los actores y funcionarios públicos abocados a los mecanismos de regulación tienen la capacidad de planificar e implementar ciertos parámetros organizacionales para alcanzar objetivos definidos y los medios para concretarlas. Los reguladores, entonces, son instrumentos. Esta perspectiva se deriva de la corriente de administración científica planteada por Frederick Taylor y una lógica de tipo consecuencial.

La premisa es que los responsables de los reguladores adoptan una racionalidad instrumental: establecen medios para la consecución de objetivos y metas deseadas, para lo cual se definen ciertas instituciones formales para la organización concebidas como solución a problemas derivados del institucionalismo económico, la teoría del principal-agente y las asimetrías de información (Culebro y González Laporte, 2013, p. 58).

Para la perspectiva estructural-organizacional, es relevante definir cómo se relacionan los entes reguladores con el contexto institucional en el que se desempeñan, por ello debe atenderse a la estructura formal de decisión con la que cuentan y las formas de relación que mantienen con los organismos del estado (ministerios, secretarías) con las que interactúan. Entonces, el diseño institucional del regulador incide en su desempeño.

Por otra parte, el enfoque organizacional-cultural enfatiza el contexto institucional y el sistema político en el que operan los organismos reguladores. Aquí importa desentrañar los procesos a través de los cuáles las normas y los valores dominantes generan expectativas de lo que es considerado deseable, al mismo tiempo que se producen conceptos comunes que proporcionan significado a las relaciones sociales (Culebro y González Laporte, 2013, p. 60). Un punto de partida de la mirada organizacional-cultural es que:

Las características de la cultura nacional tendrán una importante influencia en la forma en que se desarrollan las relaciones y la conducta entre las organizaciones y entre sus miembros a lo largo del tiempo.

Este contexto institucional y cultural que caracteriza las relaciones afecta a la creación de nuevos entes, los cuales tenderán a reproducirlos y, paulatinamente, desarrollar sus propios valores, principios e instituciones. Los autores que venimos siguiendo aquí señalan que este enfoque sigue las ideas del nuevo institucionalismo organizacional e histórico, aunque es necesario advertir que “desde su nacimiento, el nuevo institucionalismo siempre ha sido una colección de corrientes teóricas disciplinares, ligadas tan sólo por su interés en lo institucional” (Torres Espinosa, 2015, p. 118).

En tercer lugar, la perspectiva cultural-cognoscitiva entiende que se desarrollan maneras de encuadrar la interpretación de situaciones similares a través de mecanismos como el entrenamiento, la capacitación profesional y los procesos de socialización destinados a construir identidad. “Los procesos de cambio y la creación de este tipo de agencias son explicados por las modas internacionales, el desarrollo de prácticas exitosas, y por la capacidad de adaptación de estos organismos”.

Las tendencias dominantes a nivel internacional tienden a homogeneizar ciertas estructuras organizacionales gubernamentales y los procesos adoptados. La estructura y operatividad de reguladores considerados exitosos generan presiones para su adopción en otras latitudes, muchas veces omitiendo los factores culturales y contextuales locales. Culebro y González Laporte concluyen que los entes reguladores se configuran como resultado del contexto interno y externo, su desenvolvimiento histórico, su ambiente institucional y por los valores y expectativas compartidas.

Capítulo II

DEVENIR DE LA REGULACIÓN EN EL SIGLO XX

Las políticas regulatorias han evolucionado al ritmo de las distintas concepciones del Estado y del devenir del contexto económico. En el marco de la economía capitalista, se ha requerido mayor o menor acción regulatoria estatal de acuerdo a los problemas suscitados en el funcionamiento del mercado y de las demandas y necesidades sociales. El repaso de los cambios en la concepción regulatoria parece plantear el problema del nivel óptimo de regulación de los mercados en economías cada vez más complejas e interconectadas. Los mercados no pueden funcionar realmente prescindiendo de cierta intervención estatal, pero un exceso de la acción regulatoria aparece como igualmente perjudicial.

Los procesos políticos que inciden en las decisiones de políticas regulatorias y en los resultados de su aplicación se ven influenciados por el contexto institucional y las tradiciones de cada país.

Por su parte, el derrotero de la teoría de la regulación inicia con la concepción tradicional de la regulación económica que implicó la intervención del Estado en la economía para resolver fallas de mercado. Luego viró a otros enfoques producto de las fallas de gobierno desencadenadas por una mayor burocratización, la pérdida de la eficiencia y el aumento de costos, lo que avivó el reclamo de desregulación y competencia. Es necesario considerar que la cuestión se dinamizó a partir de necesidades económicas, conveniencias políticas y desarrollos de la teoría económica en los centros hegemónicos, con una categoría como invariante: la competencia.

La tensión se da entre dos lógicas de pensamiento: los reguladores intervienen ante la falta de competencia y por ello deben regular, pero esto deriva en que no haya competencia; o bien, los reguladores no desregulan porque entienden que solo hay competencia a raíz de la regulación. A continuación, presentamos las principales concepciones teóricas sobre la regulación a partir de una revisión bibliográfica. Se evidencia la presencia de corrientes dominantes y otras con menor visibilidad, aunque con aportes igualmente relevantes.

Según Rivera Urrutia (2004), la propuesta teórica en torno a la regulación evolucionó en cinco propuestas desde el siglo XX hasta el presente:

- a. Teoría tradicional de la regulación, basada en las fallas de mercado.

- b. Teoría económica de la regulación, cuestiona el supuesto del Estado benefactor y destaca los intereses de los funcionarios y políticos.
- c. La Nueva Economía Institucional, propone que la regulación debe dar como resultado la posibilidad de elegir y constituir las mejores instituciones.
- d. Regulación por incentivos: basada en la teoría del agente-principal, y la fijación de los mejores incentivos para promover la competencia.
- e. Teoría de la Desregulación: retoma la primacía del mercado para asignar recursos ya que la regulación desalienta la competencia. Se deben eliminar las barreras de entrada y salida y otras limitaciones a la competencia. La desregulación puede afectar la producción de bienes y servicios, el comercio, el mercado laboral y hasta el sistema financiero.

Sobre este último enfoque, se ha popularizado el concepto de *falacia económica* de Polanyi, explicada por Ruiz Sanjuan (2016) quién sostiene que el proceso de constitución del libre mercado “es generado a partir de la intervención de las instancias políticas en el ámbito de la economía”, a diferencia de lo que sostiene el liberalismo económico. El pensador austríaco cuestiona la idea de los mercados autorregulados y sostiene que la economía es una de las dimensiones del todo social.

Por su parte, Culebro y González Laporte (2013) recapitulan algunos enfoques teóricos para el estudio de los reguladores en materia de telecomunicaciones.

- a. Enfoque estructural-organizacional: con antecedentes en la administración científica desarrollada por Frederick Taylor, sostiene que los decisores públicos encargados de planear e implementar los mecanismos de regulación tienen la suficiente capacidad para elaborar y poner en funcionamiento diversos parámetros de la organización para lograr que la organización cumpla sus objetivos. Por ello, presta atención a los objetivos o metas establecidas y a los medios o recursos disponibles para lograrlos. En esta línea, la organización se concibe como un instrumento en sí mismo y a los funcionarios públicos guiados por una racionalidad instrumental (Culebro y González Laporte, 2013, p. 58).

En el caso particular de las agencias reguladoras, este enfoque presta atención a cómo se relaciona la organización con el sector regulado y con el contexto institucional en el que opera. Además, se interesa por la estructura formal de toma de decisiones - división y coordinación del trabajo- y las modalidades de vinculación, centralizada o

descentralizada, con la oficina -secretaría, ministerio- a la que pertenece. En síntesis, para la perspectiva estructural-organizacional, las distintas variables del diseño institucional influyen en el desempeño de las agencias reguladoras.

- b.** Enfoque organizacional-cultural: explora la vigencia de reglas formales e informales en el comportamiento de los actores. Por ello se interesa por el contexto institucional y el sistema político en el que operan los organismos reguladores. Aquí la organización se concibe como un sistema interrelacionado, donde la dimensiones formal e informal se imbrican e interaccionan con el sistema de normas, creencias y valores dominantes del sistema social, construyendo significados compartidos. “Las características de la cultura nacional tendrán una importante influencia en la forma en que se desarrollan las relaciones y la conducta entre las organizaciones y entre sus miembros a lo largo del tiempo (Culebro y González Laporte, 2013, p. 60).

Cuando se crea una nueva organización, los principios y valores culturales preexistentes que caracterizan las relaciones sociales, serán reproducidos en esas entidades, las que serán capaces de generar sus propios valores, principios e instituciones con el correr del tiempo.

Otra fuente de aportes es la mirada cultural-cognoscitiva, que presta atención a las maneras similares de interpretar las mismas situaciones, ya sea por entrenamiento, capacitación profesional o mediante procesos de socialización, dirigidos a constituir una identidad colectiva.

Los autores que venimos siguiendo, afirman que los procesos de cambio y la creación de las agencias reguladoras son explicados por las “modas internacionales, el desarrollo de prácticas exitosas, y por la capacidad de adaptación de estos organismos” (p. 60). Las presiones internacionales contribuyen a homogeneizar ciertas organizaciones gubernamentales, por lo cual los Estados tienden a adoptar diseños organizacionales y procedimientos similares.

La Gran Depresión

Hasta fines de 1920 y comienzos de 1930 había regido un capitalismo caracterizado por la ley del “laissez-faire” imbuida de la ideología liberal que había planteado al Estado un rol

de árbitro de la economía, el cual tenía que garantizar condiciones para la relación armoniosa de los actores del mercado.

Concluida la Primera Guerra Mundial, la economía norteamericana se expandió a instancias del consumo de la emergente clase media, la gran oferta de créditos bancarios y el aumento de la productividad de las industrias que derivó en una sobreproducción de bienes industriales. Pero la política monetaria de posguerra y la concentración de la riqueza engendraron una amenaza, que estalló en octubre de 1929 con el derrumbe de la bolsa que arrastró los ahorros de trabajadores, las inversiones de bancos, y arruinó a los agricultores y a muchas industrias.

Desatada la Gran Depresión (también llamada Crisis del 29) y sus profundas consecuencias económicas, políticas y sociales, se plantearon tensiones entre las tendencias que defendían la autorregulación y las que apostaban a la intervención del Estado mediante distintas regulaciones.

"Fueron necesarias dos Guerras Mundiales para que se renunciara definitivamente al orden internacional liberal y se impusieran fórmulas de intervención estatal en la economía de corte keynesiano, que hicieron posible la prosperidad económica y la estabilidad política del período de posguerra. Las políticas económicas keynesianas dieron lugar al Estado Social, que se desarrollará en los principales países occidentales hasta la crisis de mediados de la década de 1970" (Ruiz Sanjuan, 2016, p. 1).

La teoría económica, en un ambiente intelectual contrario a las políticas liberales, promueve el incremento del gasto público durante los períodos de recesión, como mecanismo para alentar la inversión, el empleo y el consumo. Esto lleva a atribuir al Estado un rol más activo en la economía ya que se le asignan nuevas funciones y responsabilidades. La perspectiva keynesiana implica una intervención directa del Estado en los mercados en carácter de agente económico, director y promotor del crecimiento, responsable último de la equidad social (Castillo, 2003).

Es el período en que se idean y ejecutan en muchos países grandes obras de infraestructura a cargo del Estado, a tal punto que Johnson (2000, 189) afirma que durante los cuatro años

de gobierno de Herbert Hoover (1929-1933) se iniciaron más obras públicas que durante los treinta años precedentes.

A la gestión de Hoover le siguió el New Deal⁷ de Franklin Roosevelt, inspirado en el interés por la planificación como instrumento de regulación económica y una discusión acerca de cómo hacerlo. Se configuraron dos posiciones: la economía brandeisiana, con recelo acerca de los grandes proyectos de planificación económica que apuntaban al uso de la autoridad y de los recursos del gobierno para reformar las prácticas de la libre competencia. Por otra parte, se posicionaron quienes enfatizaron la administración de la economía con mayor dirigismo gubernamental, incluso con medidas proteccionistas, los que tuvieron mayor influencia en la primera etapa del gobierno de Roosevelt.

Entre 1945 y fines de los años 70-80 se asignó a la autoridad pública el rol de promotor del desarrollo: el gobierno tenía que dirigir la economía, asignar recursos y crear protecciones especiales para algunas actividades que merecían un especial interés.

Las actividades caracterizadas como monopolios naturales fueron asumidas por empresas estatales, lo que relajó las políticas antimonopólicas. Las orientaciones en Europa occidental, Japón, Estados Unidos y los países subdesarrollados, se plantearon objetivos diferentes (Rivera Urrutia, 2004). Pero en todos los casos, fue la noción de fallas de mercado la que se impuso.

Hipertrofia e ineficiencia

Ese proceso derivó en una hipertrofia del aparato burocrático, altos niveles de ineficiencia y corrupción, lo que redujo la efectividad del gasto público. Al mismo tiempo, requirió una mayor carga fiscal para sostener el financiamiento de la inversión pública. Esto cambió la percepción del Estado, que parecía haber olvidado las necesidades de la sociedad, sirviendo a los intereses de los burócratas y de sectores económicos privilegiados o monopólicos. Para 1970 eclosionó una crisis de legitimidad tanto en Europa como en Estados Unidos que motivó reformas profundas en los aparatos estatales. Fue el comienzo de la ola neoliberal y coincide con la mirada regulatoria basada en el concepto de fallas de gobierno.

⁷ No es objeto de este trabajo ingresar en debate sobre las etapas o diferentes programas en que se puede analizar el New Deal.

Si el Estado era el responsable de los desajustes de la economía, las supuestas ventajas del mercado venían a imponerse otra vez. La redefinición del papel del Estado lo ubicó en áreas en las que era considerado necesario e implicó su retiro de las actividades en las que el sector privado podía tener mejor desempeño. El nuevo escenario exigía desregular los controles y fortalecer la descentralización política y administrativa.

La radical transformación de la orientación del gobierno de Estados Unidos respecto de la regulación es destacada por Joskow y Noll (1999) quienes advierten que a mediados de 1970 se produjo una reducción de la regulación económica y que, posteriormente, se eliminaron o suavizaron los controles sobre los precios, los beneficios y el ingreso a los mercados. En este sentido, discriminan entre regulación económica y regulación social⁸. No obstante, las actas de aire limpio robustecieron las regulaciones en materia de medio ambiente y sanidad y seguridad laboral.

Los problemas de la crisis del Estado alumbraron una serie de medidas de gobierno reunidas bajo el nombre de Consenso de Washington⁹ (Giraldo Saavedra, 2012, p. 224). Las políticas neoliberales fueron implementadas tanto por gobiernos democráticos como por aquellos de carácter autoritario, implicando una reducción del papel del Estado a su mínima expresión: la provisión de bienes públicos. Se concentró en el poder ejecutivo nacional la capacidad de adoptar decisiones con autoridad suprema.

Las consecuencias de la aplicación del Consenso de Washington no resultaron uniformes en los distintos países de Latinoamérica. La privatización de empresas públicas, la desregulación del comercio y la apertura hacia los capitales externos, tuvo derivaciones entre el empresariado nacional y la ciudadanía. Las políticas de ajuste tuvieron dos ámbitos: la reforma del Estado para superar los desequilibrios fiscales, y la restauración del mercado como articulador de la economía.

⁸ La *regulación económica* limita los beneficios, rige los precios y determina quiénes pueden participar en un mercado o usar un determinado recurso. En tanto, la *regulación social* controla la polución o contaminación causada por los productos derivados de la producción, fija estándares de sanidad y seguridad para los productos y los centros laborales, restringe la información brindada por los vendedores a través de la publicidad y otros medios y, además, establece pautas de protección de los consumidores ante comportamientos fraudulentos, discriminadores o incompetentes de las firmas.

⁹ El Consenso de Washington es un conjunto de diez recomendaciones de política económica formuladas en 1989 por el economista inglés John Williamson. Tenían como objetivo orientar a los países en desarrollo inmersos en la crisis económica para superarla. Esas medidas fueron impulsadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI), por el Banco Mundial y por el Tesoro de Estados Unidos. Las recomendaciones pretendían conseguir metas como liberalizar el comercio exterior y el sistema financiero, reformar la intervención del Estado o atraer capital extranjero a los países. <https://economipedia.com/definiciones/consenso-de-washington.html>

Posteriormente, el Banco Mundial planteó que era insuficiente la implementación de políticas de reducción del Estado; este debía ser rediseñado en función del criterio de eficacia¹⁰. Si la privatización y achicamiento del Estado representaron las “reformas de primera generación”, la transformación del Estado viene a representar las “reformas de segunda generación”.

“Las reformas de segunda generación han representado una revitalización del papel del Estado en lo atinente al desarrollo económico”, afirma Giraldo Saavedra (2012, pp. 226-227), ya que se apuntalan dispositivos institucionales públicos que permiten a los actores privados operar con mayor certidumbre. Estas últimas se sostienen teóricamente en la perspectiva neoinstitucionalista, cuyo principio es la creación de las mejores instituciones para el buen funcionamiento del mercado.

Como puede apreciarse, la tensión entre mercado y regulación estatal está atravesada por el devenir de la actividad económica y la concepción de la fuente de los problemas. No obstante, queda claro que en todos estos esquemas de pensamiento subyace como principio la base de la economía capitalista. El rol asignado al Estado estuvo relacionado con una definición de las mejores condiciones para el funcionamiento del mercado y la superación de períodos críticos.

La regulación, entonces, tiene una fuerte carga contextual que responde a contingencias de distinto orden que repercuten en el funcionamiento económico. El análisis de la acción reguladora del estado requiere considerar los escenarios concretos en que se configuran las relaciones de poder y los intereses de los actores en juego.

Buscando eficiencia y eficacia

En Latinoamérica se observan algunos rasgos singulares. La crisis del endeudamiento externo, la contracción económica que afectó a la región en lo que se llamó “la década perdida”, contribuyó a crear el clima necesario que exigió el retiro del Estado del mercado, la privatización de las empresas públicas o su funcionamiento bajo las leyes del mercado y de la eficiencia. El giro del Estado empresario al Estado regulador implicó transformaciones

¹⁰ Eficacia es la capacidad de alcanzar los objetivos independientemente de cómo se han usado los recursos, mientras que la eficiencia implica aprovechar los medios o recursos de la mejor manera posible para alcanzar los objetivos de la forma más óptima posible.

en la estructura estatal y el surgimiento de nuevas entidades responsables de la regulación. “Además, de un cambio en el modelo y las estrategias de intervención, el Estado regulador implica también la reducción del conjunto de objetivos que se propone la administración” (Sanclemente Arciniegas, 2019, p. 191).

La línea común fue el paulatino abandono de las ideas keynesianas y su reemplazo por orientaciones neoliberales, que restauraron la centralidad del mercado y rechazaron la intervención estatal que había llevado a un descalabro fiscal y, en algunos países, la expansión de la deuda pública.

A las reformas de primera generación -resumidas en el Consenso de Washington- le siguieron las reformas institucionales desde mediados de 1990. Las consecuencias económicas, sociales y políticas de la primera oleada, obligaron al Banco Mundial y al FMI a plantear en las reformas de segunda generación acciones para revitalizar el rol del Estado en la economía. Incluyeron la introducción de dispositivos institucionales públicos destinados a reducir la incertidumbre en la que debían desenvolverse los agentes privados (Giraldo Saavedra, 2012, p. 227).

El neoliberalismo se introdujo en las reformas de primera generación basándose en la teoría de la elección racional o de expectativas racionales; en tanto que las de segunda generación, tuvieron como fuente teórica los postulados del neoinstitucionalismo. Entre las instituciones básicas de apoyo al mercado, se encuentran las instituciones de regulación (García, citado por Giraldo Saavedra, 2012, pp. 227-228).

En el plano interno nacional, desde fines de 1980 se identifica la desconfianza ciudadana hacia los dirigentes políticos como factor que llevó a la creación de agencias reguladoras independientes. Se trataría de un modelo novedoso de sociedad, que prioriza la eficacia en la gestión de la economía. En el contexto supranacional se mencionan las influencias y sugerencias de instituciones internacionales con capacidad de orientar reformas políticas (Sanclemente Arciniegas, 2019).

Se disputan y transforman las atribuciones y funciones del Estado en la economía, en particular las del Estado-empresario y las del Estado benefactor o de bienestar, y se procuran nuevas fuentes de legitimidad basada en renovados criterios de eficiencia. La creación de autoridades administrativas independientes surgió como respuesta a la crisis de legitimidad estatal y se procuró dotarlas de eficacia, eficiencia e imparcialidad para el cumplimiento de sus objetivos.

En Argentina marcó un hito disruptivo la sanción de las leyes 23.696 y 23.697, de reforma del Estado y de emergencia económica, respectivamente, instrumentadas durante la presidencia de Carlos Menem en 1989 (Fernández Martínez, 2014; Nahón y Bonofiglio, 2004). La agenda de políticas se orientó por las recomendaciones del Consenso de Washington y el proceso privatizador estuvo acompañado por la creación por ley de entes reguladores.

En México se consideró que la creación de entes reguladores constituía el ejercicio de la función reguladora del Estado a fin de favorecer la competencia luego del proceso privatizador. Garfías García (2012) señala la necesidad de discriminar entre políticas regulatorias, políticas económicas y políticas sociales, para evitar distorsiones y la imposibilidad de cumplir objetivos políticos. En este marco, la autora expresa que las políticas regulatorias se han orientado en esa nación a evitar la concentración, fomentar la competencia y proteger al consumidor. El enfoque general que adopta se inscribe en la teoría de las fallas de mercado.

Las limitaciones del nuevo institucionalismo dieron paso a la regulación por incentivos, teoría basada en el concepto de agente-principal. El planteo sostiene que el regulador está en condiciones de definir los objetivos de política pública y determinar los incentivos que orienten la conducta de las empresas hacia el cumplimiento de los mismos. Esta propuesta se topó con el problema de la información asimétrica que limita la capacidad de control del regulador sobre el regulado; con el problema de la fortaleza y estabilidad de los incentivos en el mediano y largo plazo; y los intereses propios de la política, que ya habían sido denunciados en la teoría de las fallas de gobierno.

Rivera Urrutía (2004, pp. 345-346) explica que la relación de agencia entre dos partes se da cuando una de ellas -el agente- actúa para o en nombre o representación de la otra -designada como principal. “El problema que enfrenta el regulador es que, en la mayor parte de los casos, las acciones de las empresas reguladas no pueden ser ni observadas ni inferidas”. La asimetría de información, respecto de los costos operativos y en relación a la demanda, dificulta la elección de los incentivos adecuados y eficientes, en especial las tarifas.

La complejidad teórica y los problemas fácticos a los que debe enfrentarse la política para definir incentivos adecuados, replanteó el debate. Los mercados tienden a ser cada vez menos monopólicos, lo que implica que la regulación se enfrenta no solo a empresas dominantes sino también a las empresas entrantes, y también a los consumidores, en un contexto de desconfianzas recíprocas.

Una alternativa propuesta es la regulación asimétrica dirigida a evitar que las empresas dominantes abusen de su poder de mercado. También se consideró como una alternativa la reestructuración de algunos mercados -eléctrico y telecomunicaciones, por ejemplo- desagregando distintos segmentos de la producción, distribución y comercialización (Rivera Urrutía, 2004, p. 362).

Desde 1980 la orientación de Estados Unidos y de la Unión Europea ha sido hacia la promoción de la competencia, la liberalización de mercados y las regulaciones, en el marco de un replanteo de la relación Estado y empresas. La cuestión nodal aquí es precisar de qué forma la regulación promueve la competencia y demostrar la conveniencia de que el Estado prescriba resultados y limite el proceso de libre competencia para generar mejores niveles de competencia en el mercado. En el marco de la llamada Infraestructura Global de Información (EEUU) o Sociedad de la Información (UE), se fomenta la inversión privada, el incremento de la competencia y el desarrollo de una reglamentación flexible (Becerra, 2003).

En Europa un grupo de expertos elevó al Consejo Europeo un conjunto de recomendaciones para promover ese nuevo modelo social, de base informacional, distribuyendo roles entre el sector público y los actores privados. El denominado Informe Bangemann se presentó en junio de 1994 y entre las propuestas se destacan la liberalización de los mercados infocomunicacionales, la normalización de estándares técnicos, la adopción de entornos jurídicos favorables a la inversión privada y el desarrollo de nuevos productos y servicios, el compromiso para dismantelar los monopolios públicos nacionales sobre sectores de las comunicación y el impulso a la iniciativa privada en tanto operadores de telecomunicaciones y proveedores de servicios (Rojo Villada, 2003).

Como puede apreciarse, tanto en Estados Unidos como en la Unión Europea, la intervención del Estado no desapareció, sino que adoptó nuevas variantes frente al sector privado. La promoción de la iniciativa privada, la privatización de empresas estatales, junto al establecimiento de marcos jurídicos claros, muestran que se dio un proceso de acentuada regulación dirigida a establecer mercados competitivos con controles estatales.

Algunos autores observan en esta etapa una tendencia desreguladora. La crítica a este enfoque sostiene que el regulador es incapaz de predecir y anticipar la decisión de los actores económicos y evaluar los costos de las decisiones o determinar cuál será el resultado real de la libre competencia. El contexto actual exige perspectivas de largo plazo y se recomienda apuntalar la formación de mercados competitivos en todas las industrias, eliminar

progresivamente las regulaciones evitando fijar los objetivos en términos de competencia. “Los reguladores deben remover los costos de los dominantes y eliminar las barreras artificiales de ingreso” (Rivera Urrutía, 2004, p. 366).

Finalmente, es necesario mencionar que los entes reguladores adoptan diversas formas y funciones de acuerdo a las tendencias teóricas y de las políticas regulatorias. Además, las competencias y funciones de estos entes se entrecruzan con las atribuidas a las agencias de la competencia, que surgieron también como consecuencia de las reformas de segunda generación.

En el próximo capítulo vamos a abordar las diferentes perspectivas de estudio de los reguladores de la comunicación predominantes en los análisis contemporáneos de habla hispana a partir de un estudio bibliográfico y documental. Luego nos centraremos en el análisis de las características y la naturaleza de los entes reguladores de la comunicación que parecen dialogar con las concepciones sobre la regulación que hemos desarrollado aquí. La perspectiva se basará en miradas contemporáneas sin pretensión de historizar su evolución.

Capítulo III

PANORAMA COMPARATIVO DE LAS PERSPECTIVAS DE ESTUDIO DE LOS REGULADORES DE LA COMUNICACIÓN

Los reguladores de la comunicación como objeto de estudio en el campo comunicacional han tenido escasos cultores. Esto se evidencia en la literatura académica sobre el tema. Este trabajo se propone revisar los enfoques disciplinares, teóricos y metodológicos a partir de los cuáles se abordó a los entes reguladores de la comunicación en estudios recientes, tanto en América Latina como en Europa.

La convergencia y el despliegue de las plataformas globales han reabierto viejos debates e introducido nuevos tópicos, que están siendo considerados -especialmente- desde el derecho y la ingeniería. El repaso de artículos publicados en revistas y documentos producidos por o para organismos internacionales, muestra diferentes perspectivas y enfoques, como así también trasluce las posiciones adoptadas en torno a dimensiones como el Estado, el mercado, los derechos humanos, y la misma función de la regulación.

Con la intención de tener un estado de la cuestión, este trabajo también muestra la necesidad de ampliar el estudio sobre una cuestión que tiene indudable centralidad en el campo político, la vida diaria de la ciudadanía y los estudios de comunicación.

Introducción

¿Cómo se ha problematizado la cuestión de los reguladores de la comunicación en los últimos diez años en América Latina y Europa? ¿Cuáles fueron las principales directrices de esa reflexión en el campo comunicacional? El proceso de convergencia inauguró una etapa de cambios en el sector de las comunicaciones, profundizando viejos problemas -concentración empresarial y los derechos culturales, entre otros- al tiempo que se abrieron nuevos desafíos para las políticas de comunicación.

Encuadrados en el paradigma de los derechos humanos internacionalmente reconocidos y/o en los compromisos comerciales supranacionales adoptados por los Estados -OCDE, Tratados de Libre Comercio de las Américas, Organización Internacional de

Telecomunicaciones- los debates muestran la complejidad del tema y una variedad de perspectivas de análisis.

En este capítulo presentamos diferentes perspectivas de estudio de los reguladores de la comunicación presentes en los análisis contemporáneos de habla hispana a partir de un estudio bibliográfico y documental. En su desarrollo se utiliza de forma indistinta los términos entes reguladores, reguladores o agencias reguladoras, para aludir a la misma institución.

El trabajo se realizó a partir de fuentes documentales. Recurriendo a los buscadores académicos Redalyc, SciELO y Academia.edu, se recopilaron trabajos publicados en revistas científicas y documentos de organismos internacionales de relevancia publicados entre 2011 y 2021. Este recorte temporal apuntó a obtener resultados de búsqueda actualizados, que reflejaran los abordajes contemporáneos.

La muestra está constituida por un conjunto de artículos publicados en revistas especializadas y documentos elaborados por encargo de organismos internacionales. El material se obtuvo de buscadores académicos como resultado de palabras claves: reguladores de la comunicación y variantes. Un dato interesante es la escasa literatura que, sobre esta problemática, ha sido producida en Argentina.

El criterio de análisis del corpus fue identificar las principales perspectivas adoptadas para abordar la cuestión y sus principios fundamentales. Se realizó una síntesis de cada texto tamizando los datos pertinentes para el presente estudio.

Las primeras diferencias

El primer resultado es la dispersión de perspectivas teóricas y metodológicas aplicadas al estudio de los reguladores de la comunicación. Sobresalen los análisis normativos, los encuadrados en políticas nacionales de comunicación, los jurídicos-administrativos, los estructural-organizacional, los funcional-institucionalistas. También hay estudios sincrónicos y diacrónicos; macro-políticos y los circunscritos al regulador; los enfocados en el diseño institucional y los que reflexionan sobre la naturaleza de estos organismos en la estructura del Estado. En cuanto a la metodología, la estrategia comparativa es predominante.

Los estudios también tienen anclaje en categorías centrales diferentes: la convergencia es tal vez una transversal en los estudios más recientes; el mercado para los que se basan en los acuerdos comerciales supranacionales suscritos por diferentes países; los tratados de derechos humanos y las políticas nacionales de comunicación como condición para garantizar ciertos valores de la vida democrática.

La regulación de la comunicación interpela la reflexión sobre el rol del Estado y de la regulación misma; e invita a pensar el vínculo entre comunicación y mercado, entre las instancias supranacionales y el derecho interno; reflexionar sobre las políticas nacionales de comunicación; a identificar la relación entre lógica empresarial, competencia y derecho a la comunicación.

Para algunos autores, la regulación debe servir exclusivamente para garantizar ciertas condiciones que no pueden alcanzarse (aún) por el solo juego de los actores en el mercado, con lo cual se introduce una concepción liberal del Estado (Bustillo, 2011; Baptista, 2012; entre otros). Desde otra mirada, debe evitarse la concentración, fomentar la competencia y garantizar el derecho a la comunicación, por lo tanto, el Estado debe hacer uso de su capacidad para fijar políticas regulatorias (Califano, 2018 y 2017; Becerra y Mastrini, 2019).

La dinámica de la convergencia abrió debates acerca de la conveniencia de unificar entes reguladores sectoriales como así también de los marcos jurídicos. Para autores que promueven la desregulación, la tendencia de los actores preponderantes los inclina a fomentar reguladores unificados recomendando una transición en tres etapas sucesivas despojadas de cualquier consideración de las condiciones políticas, regulatorias y culturales internas de cada país. Incluso proponen discernir entre el tipo de marco jurídico (sectorial, multisectorial o convergente) y la naturaleza del regulador (sectorial, regulador único con distintos marcos jurídicos sectoriales, o regulador único con marcos jurídicos convergentes).

A esta concepción se opone la que sostiene que aún no hay evidencias concluyentes a favor de la unificación del regulador. Una advertencia fuerte es la contenida en el artículo de Segovia Alonso (2009) en el que analiza las complejas relaciones que mantiene la Comisión Federal de Comunicaciones norteamericana (FCC) con las empresas bajo su control, como así también los vínculos con otras instancias estatales de las que depende y con organizaciones de la sociedad civil. La investigadora esboza algunas teorías que intentan explicar el porqué de la ineficacia de las agencias reguladoras independientes.

Enfoques y los tópicos considerados

López Amaris (2021) adopta un enfoque institucionalista al analizar el regulador de las comunicaciones colombiano. Resalta las características que debe reunir para ser eficaz: autonomía e independencia. Además, apela al método comparativo revisando las instituciones regulatorias de Francia e Inglaterra.

Califano y Bizberge (2019) indagan 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 2018. Hacen foco en el grado de independencia y autonomía de los reguladores respecto de los gobiernos y el modo en que el proceso de convergencia incidió en su diseño institucional. También examinan los argumentos asociados a los beneficios de un regulador unificado en reemplazo de los organismos sectoriales y su articulación en el contexto argentino.

Desde el enfoque de las políticas de comunicación, Califano (2018) realiza una evaluación sincrónica de los cambios institucionales introducidos por el gobierno de Mauricio Macri en el mercado comunicacional argentino tras las reformas de las leyes de Servicios de Comunicación Audiovisual y Argentina Digital entre 2015 y 2016. Evalúa la creación del Ministerio de Comunicación y la fusión de los reguladores: Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA) y Autoridad Federal de Tecnologías de la Información y la Comunicación (AFTIC) en el ENACOM. También analiza los cambios normativos promovidos en función del criterio de convergencia y de qué modo reconfiguraron la competencia y las inversiones en la estructura del mercado.

En otro artículo, Califano (2017) analiza, desde la perspectiva de las políticas de comunicación y con un enfoque histórico y normativo, la emergencia de la Ley Argentina Digital (LAD, 2014) en el marco de las características del mercado de los servicios TIC en el país, con el telón de fondo de la convergencia de los sectores telecomunicaciones y audiovisual pretendida por el gobierno de Macri en 2015. A partir de un repaso histórico-político, describe las instancias de creación de la AFSCA y la AFTIC hasta su fusión en el ENACOM.

Becerra y Mastrini (2019), en un trabajo para la UNESCO sobre los desafíos regulatorios y económicos de la convergencia, adoptan la perspectiva de la economía política de la comunicación y los conceptos de concentración y competencia como vectores del análisis.

Como complemento señalan los retos que la convergencia plantea a los reguladores, tanto en lo político como en lo técnico, más aún cuando los principales actores operan a nivel global y desafían a las autoridades nacionales, lo que requiere colaboración y articulación entre reguladores a escala regional.

En 2015, Pacheco realizó una crítica al nivel de independencia respecto del poder ejecutivo colombiano de la Autoridad Nacional de Televisión (ANTV) y a las garantías institucionales para el ejercicio de sus funciones. Revisó el diseño institucional inspirado en la reforma de la Constitución de Colombia de 1991 que suprimió el carácter constitucional que ostentaban tanto el servicio público de televisión como el órgano encargado de su regulación, como así también las normas derivadas de la reforma constitucional de 2011.

En el marco de las transformaciones estatales, el gobierno creó varias *agencias*, entre ellas la ANTV, una entidad pública con naturaleza jurídica de “agencia estatal”. Entre las razones expuestas por los impulsores de estas reformas estuvieron la necesidad de adaptar el sector del servicio público de televisión a los cambios tecnológicos y, en segundo lugar, basándose en las experiencias de países como Estados Unidos y Reino Unido, la idoneidad que mostraban las “agencias estatales” para cumplir con esta necesidad de adaptación; idoneidad que se reputaba por el carácter técnico de estas agencias y por su independencia del ejecutivo.

Mendel, García Castillejo y Gómez (2017) estudian cómo la concentración afecta el derecho a la comunicación, adoptando la perspectiva del derecho internacional y, en ese marco, afirman que los Estados para resguardar esos derechos deben crear autoridades regulatorias independientes del poder gubernamental y de los actores privados. Agrega que también deben realizar un “monitoreo activo” del mercado para evitar su concentración.

La situación de la autoridad audiovisual en España, ejercida por parte de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, fue abordada por López Olano (2016), quién centró la mirada en el caso particular de Valencia donde las condiciones políticas -a criterio del investigador- retrasaron el avance regulatorio. El autor repasa las experiencias de las autoridades regulatorias de países europeos y de EEUU. Adopta una metodología histórico-organizacional, comparativa entre diferentes tipos de organismos de control; estudio cualitativo del marco legal y de las circunstancias sociales y políticas. Es una metodología descriptiva basada en el estudio de casos análogos. Los organismos que estudió surgieron de un muestreo no probabilístico de conveniencia. Aborda los marcos normativos y su aplicación, para asumir un estudio de caso local.

El académico español realiza una crítica a la política regulatoria de su país, que implicó la creación de la Comisión Nacional de Mercados y de la Competencia (CNMC) que aglutinó varios entes reguladores de la comunicación, entre ellos el Consejo Estatal de Medios Audiovisuales (CEMA). En el seno de la CNMC se creó la Dirección de Instrucción de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual. A esta última corresponde, a través de la Subdirección del Audiovisual, las tareas de supervisión y control de los mercados de comunicación audiovisual. López Olano menciona que, para algunos especialistas, este esquema hace que España se aleje nuevamente de los postulados de la UE.

Las previsiones del Título V de la LGCA, donde se creaba un Consejo Estatal de Medios Audiovisuales, nunca llegaron a cumplirse. La falta de compromiso de los distintos gobiernos para efectivizar la ley, la presión ejercida por los propios medios para evitar su puesta en marcha y la crisis económica que se traduce en recortes en todas las administraciones, han hecho imposible la creación del CEMA como órgano clave para la organización de sectores radiotelevisivos cuya regulación implica la conexión de distintos ámbitos jurídicos con dimensiones técnicas que, pese a su gran complejidad, son necesarias para asegurar una comunicación audiovisual que no esté emancipada de las sociedades donde se desarrolla.

McQuail (2014) repasa la génesis y evolución de la regulación. Hace hincapié en la tensión entre libertad y regulación afirmando que las razones para regular deben ser claras y convincentes. Propone seis razones para regular y reconoce tres niveles jerárquicos para concebir las regulaciones de medios: teorías, políticas y regulación. Los asuntos que se regulan son: la estructura de los medios; conducta y contenidos; y varias cuestiones técnicas y organizacionales.

Identifica cinco variantes relevantes de la *teoría normativa* de los medios: a) teoría autoritaria; b) teoría de la libertad de prensa; c) teoría de la responsabilidad social; d) teoría desarrollista; e) teoría alternativa. Respecto de los principios, observa que hay acuerdo respecto de ellos, pero no en los mecanismos para materializarlos: independencia, diversidad, pluralismo, calidad informativa, orden social y cultural.

Por otra parte, McQuail distingue seis áreas de regulación en materia de radiodifusión y telecomunicaciones. Arguye que la regulación debe revisarse a la luz de la convergencia, ya que debido a su avance la separación regulatoria es cada vez más artificial y arbitraria.

Santander (2014) estudia los cambios regulatorios que gobiernos latinoamericanos adoptaron entre 2000 y 2015 en el marco del Informe McBride considerando la transformación de las tendencias ideológicas predominantes, las relaciones entre medios y gobiernos, y las tensiones en torno al capitalismo. Con críticas al neoliberalismo, los gobiernos surgidos a partir de 2000 en América Latina promovieron leyes antimonopólicas, la des-mercantilización del ecosistema mediático, el reconocimiento de distintos tipos de operadores (privados, públicos y comunitarios), la minimización de las barreras de entrada, introdujeron cuotas de pantalla, participación ciudadana en la formulación de políticas de comunicación. Para el autor, las legislaciones de la región tienen un factor común: crean Consejos de Regulación integrados por representantes de los tres sectores que, entre otras atribuciones, fiscalizan y regulan la asignación y renovación de las licencias.

Culebro y González Laporte (2013) optan por una perspectiva funcional e institucionalista con enfoque comparativo de estudio de casos, construyendo datos a partir de técnicas como la revisión documental, los marcos normativos y entrevistas. Analizan las formas de aproximación a la cuestión de la regulación, señalando que implica concepciones del Estado, del mercado, de la sociedad y del derecho.

Desde una perspectiva jurídico-administrativa, la regulación se enfoca en el diseño normativo y de las instancias reguladoras de los servicios públicos en redes, rescatando la importancia de las variables económicas y del papel del mercado como vector de distribución. La dimensión institucional de la regulación es parte estructural de esta visión. Para esta perspectiva, la regulación “es un conjunto de técnicas articuladas entre sí para organizar o mantener los equilibrios económicos en sectores que no disponen por el momento, o por su naturaleza, de la capacidad y los recursos para producirlos ellos mismos” (Frison-Roche, 2000, p. 49; Culebro y González Laporte, 2013, pp. 51-52).

Esta definición de la regulación retoma elementos propuestos por teóricos anglosajones: supone que en el mediano plazo estos mecanismos permitirán el equilibrio de mercado y que una vez asegurada la madurez del mercado liberado, el órgano diseñado para ese fin, encargado de implantar la competencia, podría desaparecer, dejando su lugar y función a una regulación por el mercado y el derecho de la competencia. Es una posición contraria a la lógica administrativa clásica.

Los investigadores destacan el paso de un Estado intervencionista a un Estado regulador; este último, centrado en compensar las fallas del mercado. Al especializar las actividades de regulación, se crean autoridades autónomas e independientes en las que el Estado delega

facultades de carácter tecnocrático específicas. Plantean una hipótesis: existe una relación causal entre los elementos que componen la política regulatoria (noción de regulación) y los instrumentos organizacionales que se establecen para ejecutarla. Para la OCDE, estas organizaciones “representan una característica dominante del gobierno regulador moderno. Son parte de la construcción de un Estado regulador donde está claramente diferenciada la función reguladora de la función de la propiedad y de la formulación de normas” (Culebro y González Laporte, 2013, pp. 54-55).

Definen las telecomunicaciones como “servicios públicos en redes”, concibiendo a las mismas como una “actividad de interés general llevada a cabo por uno o varios actores económicos que permiten la interconexión y el acceso a un servicio determinado” (Stoffaës, Matheu, citado por Culebro y González Laporte, 2013, p. 55). Intervienen los poderes públicos en el control de los servicios prestados y organismos regidos por normas específicas propias del sector y del servicio, cuya intervención procura instaurar la competencia allí donde no existe, restringiendo las elecciones del sector privado.

Resulta interesante el planteo respecto del Estado en calidad de regulador de un mercado y, a su vez, la función de prestador de un servicio público mediante organismos especializados con el fin de influir en el comportamiento de actores en un mercado específico. En este caso, el Estado interviene generando normas, aplicando a través de algún regulador y como competidor en el mercado.

Los investigadores Culebro y González Laporte proponen dos enfoques teóricos para el estudio de los organismos reguladores en México y Francia. Por un lado, el estructural-organizacional y, por otro, el organizacional-cultural.

El primero enfatiza las instituciones formales de la organización, en las que prima la racionalidad instrumental en tanto los funcionarios son capaces de establecer objetivos y disponer los recursos para lograrlos. Se enfoca, además, en cómo se relacionan las agencias con el sector regulado y con el contexto institucional en el que se desenvuelven. Esto implica poner especial atención a la estructura formal de decisión de estos organismos.

En tanto, el enfoque organizacional-cultural pone atención en el contexto institucional y el sistema político en el cual operan los organismos reguladores. Se enfoca en los procesos por los que ciertas normas y valores dominantes crean expectativas sobre lo *deseable* y en la existencia de *conceptos comunes* que aportan significados a las relaciones sociales mediante la socialización o el uso de símbolos y mitos. Este enfoque sostiene que la cultura nacional

influye en la forma que adoptan las relaciones y la conducta de las organizaciones y entre sus miembros a lo largo del tiempo.

Finalmente, Culebro y González Laporte (2013) consideran que las presiones de carácter internacional tienden a incrementar la homogeneidad de las organizaciones gubernamentales, por lo cual pueden adoptar estructuras organizacionales y procedimientos similares. Concluyen que:

“Organismos reguladores como la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel) [de México] tienden a desarrollar normas e instituciones como resultado de presiones internas y externas no sólo como producto de su evolución histórica, sino también mediante la interacción con su ambiente institucional y de valores y expectativas compartidas, y todas estas variables influyen en su desarrollo y desempeño” (Culebro y González Laporte: 2013, 61).

Clovis Baptista (2012), ex secretario ejecutivo de la Comisión Interamericana de Telecomunicaciones (CITEL), en *Políticas, legislación y reglamentación de las telecomunicaciones en la era de hiperconectividad*, informe elaborado para la OEA, analiza el avance de la sociedad de la información con una evaluación positiva de sus consecuencias. Tras recordar que las naciones asumieron compromisos supranacionales -como el acuerdo de la OMC sobre telecomunicaciones básicas (1997) y el tratado de Libre Comercio de América Central- resalta que la convergencia “ha favorecido la competencia” pero las regulaciones están pensadas por servicios. Por ello postula que “es preciso que evolucione la regulación considerando el fenómeno de la convergencia”.

Cita el estudio *Situación actual de la regulación de comunicaciones en Europa, Estados Unidos, Asia Pacífico y América Latina en un ambiente de convergencia tecnológica*, de REGULATEL-AHCIET-CEPAL-Unión Europea (2009), donde se destacan como necesarias tres etapas en la regulación de la convergencia:

1. Reforma legislativa que promueva la inversión;
2. Establecimiento de un organismo regulador independiente, orientado a la supervisión y que actúe con transparencia, flexibilidad y habilite la participación en las decisiones reglamentarias;

3. Convergencia institucional, alude a una organización consistente de las instituciones regulatorias, para lo que plantea tres alternativas: 1) la incorporación de las funciones convergentes al regulador de telecomunicaciones; 2) la creación de nuevos reguladores convergentes o 3) la cooperación entre los reguladores existentes en las áreas que se superponen.

Baptista también cita el documento de la UIT *Trends in Telecommunication Reform 2009*, donde se concibe el “rol tradicional de los reguladores”: regular el acceso a los mercados de telecomunicaciones mediante normativas de licenciamiento, interconexión, asignación de espectro y otros recursos escasos, contribuyendo además al apoyo de programas de acceso universal. Actualmente el foco cambió hacia la creación de “condiciones favorables para la inversión, fomentando el crecimiento del mercado y asegurando la efectiva inclusión digital de todos”. La convergencia de tecnologías y redes enfrentan a los reguladores a nuevas áreas de acción que tradicionalmente eran competencia de otros organismos o no estaban sujetas a dominio alguno (p. 17-18).

La convergencia en redes y servicios, en equipos de recepción y consumo, entre servicios fijos y móviles, como la convergencia regulatoria, es el punto de partida del análisis de Bustillo (2011). Frente a ello propone una revisión regulatoria en los términos que la ha propuesto la UIT, y que sigue Baptista:

1. Reforma legislativa de las leyes de telecomunicaciones para hacer el sector atractivo para los inversionistas.
2. Establecimiento del ente regulador con una nueva filosofía, que reúna las siguientes características:
 - Independencia del gobierno e industria para la toma de decisiones.
 - Amplia capacidad técnica.
 - Formulación de regulación soportada en la participación activa de todos los actores del sector de la infocomunicación.
 - Un estilo de intervención reglamentaria orientado a la supervisión.
 - Transparencia, flexibilidad y participación en la toma de decisiones reglamentarias.

3. Convergencia institucional: La convergencia de servicios y mercados requiere de la convergencia de distintas leyes, lo que implica que se deben tomar medidas a nivel de los organismos reguladores; dichas medidas pueden ser:

- Incorporación de las funciones convergentes en el organismo regulador de las telecomunicaciones: incluso aquellas que eran jurisdicción de otros reguladores.
- Creación de nuevos reguladores convergentes: implica eliminar los antiguos entes de regulación y sustituirlos por uno nuevo que concentre todas las funciones afines en el marco del proceso de convergencia.
- Cooperación entre reguladores: en el caso de mantener los reguladores existentes, se debe garantizar la cooperación entre los mismos, a fin de garantizar que todas las áreas de interés sean cubiertas y no existan vacíos legales. Asimismo, debe garantizarse la cooperación necesaria entre áreas que se solapan, a fin de complementarse tanto en los aspectos regulatorios como de supervisión.

Bustillo -con un enfoque formal, comparativo y sincrónico-contemporáneo- observaba en 2011 que el avance en esas etapas regulatorias entre países era desigual y, en algunos, ni siquiera se habían realizado las reformas legislativas necesarias (p. 22). Tras señalar las innovaciones tecnológicas que propician la convergencia, analiza el estado de la regulación en EEUU, la Unión Europea y en países de Asia Pacífico. El autor distingue entre el tipo de marco jurídico (por sectores; multisectorial o convergente) y la naturaleza del regulador (sectorial, regulador único con marcos jurídicos sectoriales y regulador único con marcos jurídicos convergentes).

Al estudiar el caso de la Comisión Federal de Comunicaciones (FCC) de Estados Unidos, Segovia Alonso (2009) recorre su genealogía y adopta un enfoque sistémico para dar cuenta de las limitaciones de este regulador, tomado como modelo por otros países. Analiza el contexto en que fue creada y su adaptación a los cambios de la industria y detalla las coacciones que ejercen las industrias de la comunicación, las presiones surgidas de posibles revisiones judiciales de sus decisiones, del control ciudadano del público, como así también la asechanza de las imposiciones del Congreso y del Poder Ejecutivo de quienes depende su presupuesto y legitimidad política. Advierte que no todos tienen los mismos intereses ni la misma fuerza de presión sobre la FCC. Si bien Segovia Alonso se refiere al caso concreto

de la agencia reguladora norteamericana, la identificación de los factores de presión y condicionamiento resultan útiles para pensar la cuestión de los reguladores de una manera más general.

A nivel local, se destaca el aporte de Saltor y Luna (2019) que, en el marco de un panorama jurídico de las telecomunicaciones en Argentina, recapitulan la evolución institucional de los organismos de control y regulación desde 1990 en adelante. Especial atención merece la estructura surgida de la Ley 26522 y su posterior modificación por decreto en 2015. Los autores de la Universidad Nacional de Jujuy adoptan una perspectiva histórica con enfoque en la evolución jurídico-normativa.

Miradas desde Europa, América Latina y organismos internacionales

La cuestión de los reguladores de la comunicación no se ha constituido como un tópico específico de relevante atención en los estudios comunicacionales, aunque en la última década se abrió un incipiente espacio. El fenómeno de la convergencia contribuyó a renovar la reflexión sobre quién y cómo debe regularse el sector comunicacional que, al mismo tiempo, adquiere una mayor centralidad en la vida social.

Si agrupamos los artículos por la procedencia del autor, obtenemos tres tipologías: europeos, americanos y los elaborados para instancias supranacionales. Se observan allí rasgos comunes en el grupo y diferencias con los de otras latitudes.

Los artículos de autores europeos analizados aquí dan cuenta de las reflexiones en España, Inglaterra y Francia. Abordan la situación nacional en el contexto de la Unión Europea, y consideran la experiencia norteamericana de la FCC. Despliegan una metodología histórico-organizacional, un enfoque sistémico y el análisis contextual. Abordan el objeto desde el análisis de casos y con enfoques comparativos.

Una cuestión que aparece clara -aunque más o menos explicitada- es la concepción de un Estado liberal y la regulación como limitante de la libertad. Los reguladores se conciben como instrumentos técnicos cuyo campo de actuación son las infraestructuras de funcionamiento de las redes de comunicación, cuyos objetivos políticos son definidos por los gobiernos. En este marco aparece la problematización de la independencia y la autonomía

del regulador respecto de otras autoridades estatales y de actores privados del campo comunicacional.

La pertenencia a la Comunidad Europea incluye en los debates el problema de congeniar en la regulación y en los agentes de control los siguientes niveles: transnacional, nacional y el local o regional. La centralidad del mercado organiza los fundamentos de la regulación y qué dimensiones están sujetas a la misma, tal como las explicita el británico McQuail. La concentración de la propiedad no aparece como un tópico estructurador del análisis de las políticas de comunicación de los países europeos, aunque se rescatan principios como la independencia del ente regulador, la apuesta por la diversidad y el pluralismo, la calidad informativa y la garantía del orden social y cultural.

Por otra parte, los abordajes Latinoamericanos resaltan el análisis contextual en que surgen las políticas de comunicación de cada nación, la mirada jurídico-formal acompañada de un marco contextual de las tensiones políticas, sociales y de los principales actores de la industria. El análisis de la naturaleza del regulador, su status jurídico respecto de la estructura estatal, su diseño institucional y las condiciones para garantizar su independencia respecto del poder ejecutivo son vectores comunes.

Vamos a desagregar el planteo territorial para identificar las cuestiones más singulares. En Colombia, desde un enfoque institucionalista, el epicentro está puesto en la jerarquía legal y el problema de la autonomía e independencia del regulador.

En Argentina, el hito normativo se dio en 2009 con la sanción de la Ley de Servicios Comunicación Audiovisual y luego la aprobación de la Ley Argentina Digital. Todo cambió en 2015 con la elección de un presidente de otro signo y orientación política, que disolvió los reguladores sectoriales y creó un regulador convergente sin armonizar la legislación. La mirada de políticas de comunicación, la preocupación por la concentración del mercado y la comunicación como derecho humano son centrales.

México tiene un conjunto de reflexiones más parecidas a la europea. Se concibe un estado regulador, y a la regulación como articulación entre el gobierno, el mercado, la sociedad y el derecho. La regulación debe organizar los equilibrios económicos en sectores que no lo han logrado por sí mismos y alentar la competencia.

El chileno Santander con una perspectiva histórico-política analiza las tendencias ideológicas preponderantes en Sudamérica entre 2010 y 2015, como se han plantado los gobiernos del continente durante ese período frente a las premisas del neoliberalismo y el

capitalismo en los medios de comunicación. En ese cruce de tensiones surge la regulación y se conciben los reguladores con el trasfondo de las tradiciones de las culturas políticas nacionales.

Los trabajos para organismos supranacionales se pueden dividir en dos: aquellos basados en tratados internacionales de derechos humanos, que consideran un rasgo negativo la concentración de la propiedad y entienden que la convergencia incitó desafíos políticos y técnicos para concebir las regulaciones y los reguladores. Además, se preguntan por la necesidad de incentivar una cooperación regional en la materia.

Con una impronta diferente están los documentos surgidos en el seno de la CITELE y la CEPAL, que parten del fenómeno de la convergencia y resaltan sus consecuencias supuestamente positivas reclamando abandonar la regulación por servicios y la creación de reguladores convergentes únicos. Los reguladores son vistos como agentes técnicos que intervienen para estimular el despliegue de las redes de nueva generación (NGN) y crear condiciones favorables a la inversión, el crecimiento del mercado y la inclusión digital. Los derechos humanos no figuran como criterio de análisis y se proponen etapas para la revisión regulatoria y migración a reguladores unificados.

Conclusiones

Los resultados obtenidos muestran que el estudio de los reguladores ha sido abordado desde las disciplinas del derecho, la economía y las ingenierías, en tanto que la mirada comunicológica se ha constituido más interdisciplinariamente y con menor incidencia. Esto contribuye a explicar la diversidad de abordajes tanto teóricos como metodológicos.

Este trabajo permite afirmar que, entre los comunicólogos, la problematización de los reguladores de la comunicación se ha estudiado menos que la regulación de la comunicación. Esta última tiene mayor tradición en el campo comunicacional centrado en las políticas de comunicación y el derecho a la información. Tal vez por esto, el estudio de los reguladores se ha dado con mayor intensidad en disciplinas como el derecho y la ingeniería.

El fenómeno de la convergencia, con sus expresiones en lo empresarial, comercial, tecnológico, profesional y de las audiencias, introdujo la noción de convergencia normativa y su discusión académica y política. El interés político fue acompañado por un renovado

debate académico sobre la naturaleza y características que deben reunir los reguladores para ajustarse a los estándares recomendados por organismos internacionales y a las dinámicas del mercado.

El bloque europeo evidenció una reacción más temprana en su consideración mientras que América Latina -que tuvo una actividad marcada en cuanto a legislación de la comunicación en el inicio de este siglo- mostró distintos niveles de intensidad normativa respecto de la convergencia y una diáspora de posiciones. Es útil recordar que el régimen comunitario europeo constituye un ámbito que define orientaciones y principios a los que deben adecuarse las naciones miembros, armonizando las políticas y los marcos regulatorios. No ocurre lo mismo en el contexto latinoamericano.

En otro trabajo (Lello, 2021) dejamos sentado que la participación de las naciones latinoamericanas en organismos internacionales en los que asumen compromisos los Estados -como la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) de las Naciones Unidas o la Comisión Interamericana de Telecomunicaciones (Citel) que opera en el ámbito de la Organización de los Estados Americanos (OEA)-, y en otras donde participan las agencias reguladoras sin que impliquen obligaciones para los Estados, como el Foro Latinoamericano de Entes Reguladores de Telecomunicaciones (Regulatel), ha dado escasos resultados en cuanto a la construcción y coordinación de una política regional sobre reguladores de la comunicación.

Respecto de los abordajes de autores vinculados a entidades supranacionales, se observan posiciones enmarcadas en los derechos humanos que sostienen valores y principios respecto a la comunicación que estructuran lo que se espera de los reguladores, y aquellos que conciben el mercado como la base sobre la que debe organizarse la acción normativa del Estado y a la que debe responder el ente de control.

Una crítica a estos estudios es que descontextualizan las políticas de comunicación, omiten cualquier referencia a la composición del ecosistema mediático de cada nación y desatienden las tensiones propias de políticas internas y las tradiciones normativas de cada país. Así el análisis de las políticas de comunicación está desvinculado de las orientaciones que en otros ámbitos adoptan los gobiernos.

Este tipo de enfoques sobreentiende que el funcionamiento del mercado es independiente de otras dimensiones de la vida social, cuando autores como Becerra y Mastrini demostraron que las políticas de comunicación nacionales se inscriben en el contexto de las orientaciones

políticas generales adoptadas por un gobierno y que las desigualdades presentes en otras esferas de la vida social tienden a reproducirse en el campo comunicativo.

Por otro lado, se identifican pilares comunes sobre los que deben reposar las agencias reguladoras: independencia respecto del gobierno y de los actores privados, y autonomía en la toma de decisiones. No se registra consenso sobre la forma de llevarlos a la práctica. Tampoco hay unanimidad en relación a la conveniencia de instituir reguladores únicos que reemplacen a las agencias sectoriales.

Por último, se destaca la mirada que pone en perspectiva histórica el nacimiento y despliegue de los órganos reguladores de la comunicación, como así también las diferencias en los enfoques: estrictamente jurídico-normativos, institucionalistas, organizacionales, políticos, etc. Estimamos que esto muestra la complejidad de la cuestión aquí planteada y la riqueza y diferencia de miradas. Al mismo tiempo, surge la necesidad de promover trabajos que procuren sintetizar, armonizar y unificar estos abordajes con la intención de construir un conocimiento sistemático e integral sobre el tema.

Esta tesis no se propuso agotar el tema. Se debe profundizar la reflexión ampliando la procedencia de la base documental y procurar construir un enfoque holístico sobre los reguladores formulando un marco teórico integrador y con una metodología coherente y con valor heurístico.

Capítulo IV

NATURALEZA Y CARACTERÍSTICAS DE LOS REGULADORES DE LA COMUNICACIÓN

Las experiencias concretas y las reflexiones académicas sobre los entes reguladores de la comunicación muestran la diversidad de concepciones respecto de su naturaleza como de las formas de institucionalizarlos. Diferencias que resultan notorias cuando se analiza el estado de la cuestión en Europa, Estados Unidos y América Latina.

La relevancia del tema se evidencia por los ajustes regulatorios y jurídicos en los entes nacionales que gobiernan las comunicaciones, suscitados en los últimos diez o quince años. Muchos fueron impulsados por los procesos de convergencia en el ecosistema mediático y la emergencia de plataformas digitales globales que introdujeron nuevos y preocupantes tópicos en las agendas de decisores de alto nivel: el Congreso de Estados Unidos, el Consejo de Europa, UNESCO, entre otros. En Sudamérica emergieron en el marco de las reformas del Estado y las privatizaciones de empresas públicas.

Los servicios de plataformas, los contenidos por *streaming* o distribución digital de contenidos multimedia a través de una red de computadoras, de manera que el usuario utiliza el producto a la vez que se descarga, o los *Over-the-top media services* (OTT) o servicios de transmisión libre de audio, vídeo u otros contenidos a través de internet sin la implicación de los operadores tradicionales en el control o la distribución de los contenidos, son emergentes para los cuales algunos Estados aún no han desarrollado una política pública.

De este modo, las cuestiones del pasado vinculadas a la naturaleza de los reguladores, que siguen vivas desde la conformación del sistema de medios masivos tradicionales, se solapan e interactúan con problemas contemporáneos del entorno digital vinculado a las comunicaciones. Estas tensiones se juegan en contextos políticos, económicos y sociales concretos, en los que impera cierta forma de entender el rol del Estado y de la relación del mercado con la sociedad. Así, las respuestas remiten a tradiciones institucionales del gobierno, concepciones ideológicas dominantes y el complejo escenario de intereses de los diferentes actores.

En lo que sigue, brindaremos un estado de la cuestión acerca de las características y la naturaleza de los entes reguladores de la comunicación tomando casos de distintos países, que al compararlos permiten apreciar los puntos de coincidencias y las diferencias, como así también los matices que se presentan. La tarea se organiza a partir de ítems o tópicos identificados como ejes comunes en los debates en torno a las agencias reguladoras. Esto nos permitirá tener un modelo ideal para el estudio de los reguladores de Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay, que encaramos en capítulos posteriores.

a. Rango jurídico

La creación de los reguladores de la comunicación y la definición de sus atribuciones y funciones ha sido establecida, de forma más generalizada, a través de leyes aprobadas por los parlamentos. En otros casos, se establecieron principios en los textos constitucionales lo que representaba una garantía de estabilidad y fortaleza normativa, al tiempo que un riesgo de rigidez frente a un sector dinámico y cambiante (Pacheco, 2015; López Amaris, 2021). En todo caso, la opción menos recomendable es la conformación por decreto o instrumentos similares emanados directamente del Poder Ejecutivo.

La comprensión del lugar y las características de los reguladores de la comunicación parece más productiva si se inscribe en el marco del sistema diseñado en un país para regular distintas áreas de la economía. El desarrollo jurídico y el diseño institucional concreto en materia comunicacional suelen estar influidos por la experiencia previa de reguladores creados para otras actividades en una nación, como así también de las institucionalidades adoptadas en ese campo por otros países.

De acuerdo a la organización de cada nación, también varía el ámbito territorial de su actuación. Algunos entes reguladores intervienen, en forma exclusiva, a nivel nacional, mientras que en otros casos se combinan entes nacionales con otros con competencias reservadas a regiones, provincias o territorios locales. Este último caso se observa en España y Alemania.

b. Convergentes o sectoriales

La realidad del sector comunicacional es la tendencia hacia la convergencia del audiovisual, las telecomunicaciones y la informática (García Avilés, 2009; Salaverría, 2003; Villanueva-Mansilla, 2017; Califano y Bizberge, 2019). No obstante, algunas instituciones reguladoras aún se orientan exclusivamente al sector radiodifusión o telecomunicaciones, dejando aparte todo lo relacionado con el ecosistema de internet¹¹. Otras han evolucionado incluyendo bajo su órbita de actuación esas tecnologías con un enfoque de políticas de regulación convergente.

Una cuestión aquí es cómo abordar el problema de las redes físicas o infraestructura y lo que tiene que ver con los contenidos. El enfoque de mercado para la primera es dominante, mientras que la perspectiva de derechos humanos inscribe la segunda.

Eso supone tratar de armonizar dos planteos que en principio no fueron pensados de manera conjunta: las teorías de la competencia y las políticas antitrust por un lado, y las teorías de libertad de expresión y la promoción del pluralismo por el otro (Becerra y Mastrini, 2019, p. 11).

Este punto tensa varias dimensiones: los marcos regulatorios de cada país y su eventual adecuación al entorno convergente; el diseño institucional de los reguladores concordante con la legislación establecida; y la relación del ente regulador con otros organismos estatales. Por eso Califano y Bizberge (2019) dan cuenta de que la mejor manera de encarar el proceso de adecuación convergente tiene tres etapas:

- a. Reforma legislativa que establezca un marco jurídico sólido y brinde garantías a los inversores.
- b. Creación de un ente regulador independiente que pueda tomar decisiones, que actúe de forma transparente y flexible, y que garantice mecanismos participativos para adoptar reglamentaciones.
- c. Convergencia institucional en la que se defina el modelo de agencia regulatoria.

Las autoras advierten que hay, al menos, tres alternativas posibles para el diseño institucional:

¹¹ Redes sociales, videos a demanda, streaming, etc.

- a. Incorporación de funciones convergentes al organismo regulador de las telecomunicaciones; es decir, adecuar lo ya existente.
- b. Creación de nuevos reguladores convergentes que reúnan todas las funciones afines al proceso de convergencia.
- c. Cooperación entre los reguladores existentes en las áreas en que estos se superponen.

Una experiencia de constitución de regulador convergente con adecuación normativa se dio en Reino Unido. El gobierno británico encargó un estudio prospectivo, cuyo resultado se conoció en 2000 como el *Libro Blanco: Un nuevo futuro para las comunicaciones*. Allí se propuso una reformulación del marco regulatorio del audiovisual y la unificación de varias agencias reguladoras existentes entonces, creando una autoridad única más poderosa y con mayores competencias. El parlamento británico aprobó en 2002 la *Office of Communication Act*, que entre otras cosas, alumbró la OFCOM, organismo estatutario con personalidad jurídica propia (Carniel Bugs, 2012).

La cuestión de la regulación convergente también se afrontó en España y se saldó con la Ley de Creación 3 de 2013 que instituyó la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), en la que se fusionaron otras comisiones reguladoras que, al mismo tiempo, desaparecieron. Entre ellas, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones y el Consejo Estatal de Medios Audiovisuales.

Esta Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia se estructura en cuatro Direcciones de Instrucción¹²; una de ellas, de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual que, a través de la Subdirección del Audiovisual, asume la tarea de supervisión y control de los mercados de comunicación audiovisual. López Olano (2016) considera insuficiente esta solución afirmando que, con ella, España asumió un enfoque diferente al postulado por la Unión Europea en la materia.

Un ejemplo de fusión de reguladores sectoriales por decreto del Poder Ejecutivo, sin adecuación normativa del parlamento, se dio en Argentina en 2015 con la creación del ENACOM. El gobierno del Pro, recién asumido, disolvió la AFSCA y la AFTIC -sin intervención del Congreso- y concentró las funciones de ambas agencias en el nuevo ENACOM con el argumento de promover inversiones y avanzar hacia una política convergente (Califano y Bizberge, 2019). Cabe agregar que esa transformación no incluyó

¹² Las Direcciones son: de Competencia; de Energía; de Transporte y del Sector Postal; de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual.

en ningún momento la relación del nuevo regulador con, por ejemplo, la Comisión de Defensa de la Competencia, que se encarga de la observación del funcionamiento de los mercados.

Colombia tuvo varios cambios normativos e institucionales desde la reforma de su Carta Magna de 1991 que suprimió el carácter constitucional que ostentaba el servicio público de televisión como así también el órgano encargado de su regulación. La constitución de ese país fue nuevamente reformada en 2011. Un año después se había instalado un sistema institucional que incluía diferentes entes: la Autoridad Nacional de TV; la Agencia Nacional de Espectro (ANE) y la Comisión de Regulación de Comunicaciones. Al poco tiempo, los operadores reclamaron la unificación de dichos entes¹³. En julio de 2019 el parlamento aprobó la Ley 1978 que recrea la Comisión de Regulación de Comunicaciones¹⁴, entidad convergente única e independiente con competencia en lo relacionado con la defensa del pluralismo, la defensa del televidente, la regulación técnica y del mercado del sector.

La complejidad de este asunto alcanza tal magnitud que la Unión Europea optó por una posición abierta que permite distintas soluciones a los Estados nacionales que la integran. La Conferencia Europea del Sector Audiovisual creó en 1998 el Grupo de Alto Nivel sobre Política Audiovisual que elaboró el informe *La era digital*. Según García Castillejo (2003) allí se afirma que corresponde a los gobiernos de cada país decidir sobre la conveniencia de fijar un organismo regulador para los aspectos técnicos y otro, diferente, para lo relativo a los contenidos, o bien, un regulador unificado para ambas cuestiones. Pero si hay más de uno, tienen que fijarse las pautas de cooperación entre sí y con las autoridades de la competencia.

c. Independencia y autonomía

En la mayoría de los discursos políticos y académicos se proclama la necesidad de garantizar la independencia y la autonomía de los reguladores de la comunicación a fin de dotarlos de mayor eficiencia. La forma de concretar en la realidad una y otra característica presenta diversas variaciones, aunque la designación de sus responsables y las fuentes de

¹³<https://www.telesemana.com/blog/2016/03/03/colombia-operadores-piden-fusionar-crc-ane-y-antv/>

¹⁴ Artículo 15: modifica el artículo 19 de la Ley 1341 de 2009.

financiamiento son una constante. Incluso desde el punto de vista conceptual existen diferencias entre lo que se entiende por estos términos.

Parece aceptado en la literatura que la independencia y la autonomía no se definen a todo o nada, sino que se advierten gradaciones respecto de las relaciones que mantienen con el poder político y empresarial. Son dos rasgos que permiten evaluar la capacidad del regulador para cumplir sus funciones poniendo el ojo en su diseño institucional.

Otra cara del tópico se encuentra en el carácter técnico de este tipo de organismos lo que tiende a vincularse con su imparcialidad e independencia de criterio al momento de actuar. El carácter técnico debe complementarse con dos cualidades más, como afirma Gordillo (2013, XV- p. 7):

En sentido similar se ha dicho que ‘se exige una autoridad reguladora dotada al mismo tiempo de preparación técnica, independencia política y legitimación democrática’. La legitimación democrática, en el caso, viene del sistema de designación, que debe serlo por concurso, pues es sabido que hoy en día la democracia no es sólo una forma de acceder al poder sino también una forma de ejercerlo.

Más adelante abordaremos la cuestión de la designación de los titulares de los entes reguladores; ahora interesa profundizar en la cuestión de la independencia y de la autonomía. Una atribución dirigida a reforzar esas cualidades es dotar a los entes de personalidad jurídica propia, es decir que tengan la capacidad de adquirir por sí mismos derechos y contraer obligaciones. Esta atribución les permite prescindir de la consulta o tutela de otros entes estatales para la toma de decisiones y ejercer sus facultades y ser representada judicial y extrajudicialmente.

La forma de designación de los miembros del ente regulador de la comunicación es considerada una condición correlacionada con su independencia. Cuanto más dependa de la voluntad exclusiva del poder ejecutivo se infiere mayor atadura a los vaivenes de la política y una mayor tendencia a la parcialidad de las decisiones.

Los concursos públicos, con participación del parlamento, los procedimientos dirigidos a evaluar y garantizar las capacidades técnicas y la idoneidad profesional de los postulantes, el establecimiento de mecanismos de participación de la sociedad civil y las normas de

transparencia, forman parte del arsenal orientado a dotar de mayor independencia al regulador de las comunicaciones.

En este sentido, se espera que los mecanismos de designación de los responsables de los reguladores incrementen las chances de nombramientos despolitizados de funcionarios de comprobada experiencia y con altos estándares técnico-profesionales.

Los nombramientos por medio de mecanismos claros que reduzcan la discrecionalidad política son considerados apropiados para evitar la captura del regulador por parte de la clase política en el gobierno y un escudo protector frente a las empresas reguladas. Por ello se tiende a diseñar procesos democráticos y transparentes. Pero no es la única condición. La garantía de estabilidad en el cargo, el desacople del período de mandato de los miembros de ente regulador respecto de los cargos políticos electivos, la duración de los mandatos, la definición expresa de las causas de remoción y de procedimientos que garanticen la defensa, así como un estricto régimen de incompatibilidades, constituyen otras herramientas que refuerzan la independencia. En algunos casos se considera imprescindible cumplir con el criterio de diversidad en la composición de miembros. Diversidad política, ideológica, social y/o cultural.

No obstante, estas precauciones se presentan distintas realidades. Nombramientos del presidente con intervención del parlamento (por ejemplo: EEUU y España); nombramientos por decisión exclusiva del parlamento (como Francia e Italia). Un caso distinto es el mexicano, a partir de la creación del Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT o IFETEL). La conducción del IFT está a cargo de siete comisionados, incluyendo su presidente, elegidos mediante un procedimiento que incluye la intervención de un Comité de Evaluación¹⁵, que pondera el cumplimiento de las condiciones formales de los postulantes y, luego, aplica un examen de conocimientos. Concluida esa etapa, el Comité de Evaluación envía al Ejecutivo Federal la lista de aspirantes con calificaciones más altas, de entre los cuales, el presidente elige al candidato que enviará al Senado para su ratificación por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes en la sesión.

d. Capacidad reguladora y sancionadora

¹⁵ Integrado por los titulares del Banco de México, del Instituto Nacional de Estadística y Geografía y del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Ver: https://es.wikipedia.org/wiki/Instituto_Federal_de_Telecomunicaciones

Este aspecto se vincula con la organización institucional de cada gobierno y las tradiciones jurídicas particulares. El diseño institucional puede incluir la delegación de facultades para establecer normas dentro del ámbito de su competencia además de las atribuciones para operar como agente de aplicación y control.

Lo mismo ocurre ante el incumplimiento de los prestadores respecto de la capacidad para fijar sanciones por parte del regulador. Este último puede gozar de la capacidad para llevar adelante los trámites previos para acreditar alguna infracción, pero tener que elevar la situación a consideración de algún organismo superior para que decida respecto de la aplicación de sanciones. Distinto es el caso cuando el propio ente que detecta la infracción puede aplicar las sanciones correspondientes, establecidas en el marco jurídico. Esta facultad posiciona al regulador en una relación más fortalecida frente a los prestadores al tiempo que refuerza su independencia. En definitiva, esta cuestión plantea cuánto poder delega el Ejecutivo en el ente regulador: también indica cuán autónomo e independiente es este último y la amplitud de sus facultades.

García Castillejo (2003) considera que la autoridad audiovisual tiene que cumplir funciones de regulación y disciplinarias o de sanción ante incumplimiento de los actores regulados de disposiciones legales o reglamentarias, o de las emanadas del propio ente regulador.

En definitiva, los abordajes indican distintas atribuciones de competencias y poderes. Una alternativa es que los reguladores sean constituidos como autoridad de aplicación de normas sancionadas por los parlamentos y, ante incumplimientos o transgresiones, deban elevar informes a una autoridad superior para que defina las sanciones.

Otra opción es que los reguladores tengan capacidad para establecer normativas -en el marco legal más amplio de las leyes- relativas a su área de competencia, administrar y vigilar el cumplimiento, como así disponer penalidades. En este último caso, la literatura resalta el control judicial de las mismas, lo que conlleva el problema de la eficacia. Si los prestadores y los usuarios tienen capacidad para recurrir a los tribunales para impugnar decisiones del regulador, los plazos y procesos judiciales pueden neutralizar decisiones o volverlas extemporáneas.

e. Financiamiento: medios y recursos disponibles

Las fuentes de financiamiento de las agencias reguladoras de las comunicaciones pueden ser variadas y la combinación específica de éstas depende en cada país del marco regulatorio vigente. También son un indicador del grado de independencia gubernamental del que gozan, como así también de la capacidad real para cumplir sus objetivos y funciones.

Cuanto más diversas sean las fuentes, más robustos son los ingresos del regulador, el que tendrá menos dependencia del presupuesto que el poder ejecutivo le asigne para cumplir su cometido. El origen más común de los recursos proviene de las siguientes fuentes:

1. Tarifas y cargos regulatorios: se trata de tarifas y cargos que los proveedores de servicios de telecomunicaciones deben pagar al regulador; pueden incluir licencias, tasas por uso del espectro radioeléctrico, y otros cargos regulatorios.
2. Presupuesto del Estado: en algunos países, los organismos reguladores pueden recibir financiamiento directo del gobierno a través del presupuesto estatal. Estos fondos pueden generarse a través de impuestos generales o de asignaciones específicas para el sector de las telecomunicaciones.
3. Asignación de frecuencias: en algunos casos, los reguladores pueden generar ingresos significativos mediante la subasta o asignación de frecuencias del espectro radioeléctrico a los proveedores de servicios de telecomunicaciones¹⁶. Estos ingresos pueden utilizarse para financiar las operaciones del regulador.
4. Multas y Sanciones: los reguladores pueden imponer multas y sanciones a los proveedores de servicios de telecomunicaciones que infrinjan las regulaciones. Los ingresos generados por estas multas y sanciones, a veces, se destinan al financiamiento de las actividades regulatorias.
5. Donaciones y cooperación internacional: algunos organismos reguladores pueden recibir donaciones y asistencia técnica de organismos internacionales, agencias de cooperación bilateral y organizaciones no gubernamentales para financiar proyectos específicos o fortalecer sus capacidades.

¹⁶El 24/10/2023 el Ente Nacional de Comunicaciones de Argentina (ENACOM) concretó la subasta de las bandas de frecuencias para el despliegue, desarrollo y prestación del servicio 5G, logrando una recaudación total de 875.091.000 dólares, depositada en el Tesoro Nacional. Fuente: https://www.enacom.gob.ar/institucional/el-estado-argentino-licito-la-banda-5g-por-mas-de-875-millones-de-dolares_n4578

6. Servicios y publicaciones: los reguladores pueden generar ingresos adicionales mediante la prestación de servicios de consultoría, capacitación o publicaciones especializadas relacionadas con el sector de las telecomunicaciones.

Para García Castillejo la independencia funcional del regulador de las comunicaciones se logra atribuyendo al mismo un régimen claro de financiación, delegando al mismo el régimen de su propio personal, bienes y contrataciones, como también la administración de su presupuesto. Considera que los ingresos deberían generarse por el cobro de una tasa a los operadores de radio y televisión sobre los que ejerza competencias el ente en el caso español (2003, p. 22).

El Consejo Superior del Audiovisual francés, en tanto, es una autoridad administrativa independiente, similar a un ente de derecho público con personalidad jurídica propia, que se financia directamente con recursos del presupuesto general del Estado.

La FCC -emblema institucional para varios países latinoamericanos- se financia a través de una combinación de tarifas y cargos cobrados a los operadores, ingresos de subastas de espectro, fondos del presupuesto federal y, en menor medida, multas y sanciones impuestas a los infractores de las regulaciones de telecomunicaciones.

f. Actuación ex ante o ex post

Otro aspecto a considerar respecto de los entes reguladores de la comunicación tiene lugar cuando entre sus funciones se encuentra el control de la concentración, en especial ante procesos de fusiones y adquisiciones. ¿Cuáles son las alternativas más consolidadas? La forma de intervención es diversa, ya que en algunos países y según el momento histórico, se realiza *ex ante* y es condición para efectivizar la fusión o adquisición; en otros, se realiza posterior a la operación siendo *ex post*, instrumento que resulta menos productivo a la hora de corregir o reparar la consolidación de posiciones dominantes que dañan las conductas competitivas.

Esta última -según Becerra y Mastrini (2019)- es la modalidad predominante en América Latina sobre todo en las últimas dos décadas, cuando se afianzaron los organismos de defensa de la competencia y las facultades y prerrogativas de las autoridades sectoriales de medios de comunicación en materia de competencia fueron debilitadas.

Aquí lo relevante es la presencia de políticas antimonopolios y la asignación de competencias y facultades para evitar la concentración empresarial y las prácticas tendientes a consolidar posiciones dominantes en los mercados comunicacionales. Una clave está en las atribuciones conferidas a los reguladores de la comunicación, y por otra parte, en la existencia de organismos de control de la competencia en estos mercados y las articulaciones que se hayan establecido.

g. Competencias: derecho a la comunicación o promoción de la competencia y concentración de la propiedad

Intelectuales y políticos mantienen desacuerdos acerca de la conveniencia de asignar a una agencia las funciones de regulador del contenido de las comunicaciones y de las infraestructuras, o bien establecer instituciones especializadas para campo. Una clave de lectura para entender la cuestión es que lo relacionado con los contenidos suele enmarcarse en la comunicación como derecho humano, mientras que las redes son abordadas desde el derecho a la competencia y las políticas anticompetitivas. A partir de aquí surge la controversia acerca de qué tan amplias y abarcativas deben ser las competencias del regulador, y si contenidos e infraestructura son indisolubles o bien exigen abordajes diferenciados.

La convergencia, a la que ya aludimos, tiene un matiz diferente ya que plantea el dilema de regular y controlar sectores específicos o considerar al conjunto como un todo. Una arista del problema es la evaluación de los mercados relevantes configurados por el avance de la convergencia empresarial y cómo los gobiernos pueden establecer condiciones que favorezcan la competencia, la interconexión e interoperabilidad de distintos y diversos prestadores.

Este tópico repone la consideración de un marco normativo de la competencia económica común para todas las actividades económicas, o bien, la necesidad de fijar reglas específicas para el mercado comunicacional, entendiendo que este tiene características especiales. De esta forma se retoma el problema de la colaboración o cooperación entre reguladores de la comunicación y organismos de defensa de la competencia.

h. Transparencia y rendición de cuentas

¿Los reguladores de la comunicación deben rendir cuentas de su actuación? ¿Ante quién deben hacerlo? ¿Con qué mecanismos? Si bien hay un cierto acuerdo acerca de la obligación y la necesidad de que las agencias que regulan la comunicación den cuenta de las acciones desarrolladas, los mecanismos concretos de realización muestran distintos matices. Esta rendición de cuentas es consustancial al principio de transparencia que tendría que regir su funcionamiento y de la responsabilidad ante las autoridades gubernamentales, los públicos y los operadores de la industria.

Los informes de rendición de cuentas regulares son destinados al Poder Ejecutivo, al Parlamento, a la ciudadanía y a los prestadores, a fin de dotar a sus decisiones de legitimidad y efectividad, protegiendo los intereses del público y fomentando el buen gobierno en el sector comunicacional.

La rendición de cuentas es concebida también como un derecho a fiscalizar las decisiones, la ejecución presupuestaria y el uso de los recursos públicos que realizan sus autoridades por parte de la sociedad. Es el proceso en el que todos los ciudadanos vigilan y monitorean el actuar responsable de los funcionarios públicos por medio de mecanismos como la transparencia y la fiscalización.

Así, los entes reguladores pueden estar sujetos a controles cruzados y obligados a cumplir con distintas pautas de transparencia para una vigilancia efectiva y democrática -de carácter político, judicial y social- de su desempeño. Algunos mecanismos para dicha rendición son los siguientes:

- a. Transparencia: las agencias reguladoras deben ser transparentes en cuanto a sus decisiones, procesos y acciones, lo que incluye la divulgación de información sobre sus políticas, normativas, decisiones regulatorias y gastos financieros.
- b. Responsabilidad ante el gobierno: los entes reguladores pueden estar sujetos a la supervisión y el control del poder ejecutivo y/o legislativo, por medio de la obligación de presentar regularmente informes sobre su desempeño y cumplimiento de sus objetivos, funciones y atribuciones, ante las autoridades correspondientes.
- c. Participación pública: las agencias reguladoras pueden abrir canales para recibir comentarios y opiniones de partes interesadas y del público en general sobre asuntos

de su competencia. La participación pública contribuye a garantizar que las decisiones regulatorias reflejen los intereses y necesidades de la sociedad.

- d. Evaluación del desempeño: Las agencias reguladoras pueden ser evaluadas periódicamente para determinar su efectividad en el logro de sus objetivos y el cumplimiento de sus responsabilidades. Estas evaluaciones pueden adoptar dos formas: realizarse internamente o a través de mecanismos externos e independientes.
- e. Responsabilidad legal: en algunos casos, las agencias reguladoras pueden enfrentar acciones legales establecidas por el poder judicial si se determina que han actuado de manera incorrecta o han incumplido sus obligaciones legales.

En términos generales, los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas involucran acciones de acceso a la información pública, claridad en los procedimientos, mecanismos de consulta pública y rendición de cuentas periódica sobre su actividad.

En Europa, EE.UU. y América Latina existen diversas instancias supranacionales o internacionales que pueden estar involucradas en la supervisión y la rendición de cuentas de los reguladores de la comunicación. Algunas de estas instancias son:

1. En Europa

- La Comisión Europea: supervisa el cumplimiento de las leyes de la UE, incluidas aquellas relacionadas con las comunicaciones y la competencia. A través de la Dirección General de Redes de Comunicaciones, Contenido y Tecnología (DG CONNECT), contribuye a la formulación de políticas y la coordinación de regulaciones en el ámbito de las comunicaciones.
- El Parlamento Europeo: supervisa y ejercer un control político sobre las actividades de la Comisión Europea, incluidas las políticas relacionadas con las comunicaciones.
- El Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE): tiene jurisdicción para interpretar y hacer cumplir la legislación de la UE, incluidas las disposiciones relacionadas con las comunicaciones.

2. En Estados Unidos:

- La Comisión Federal de Comunicaciones (FCC): Aunque es una agencia nacional, puede estar sujeta a la supervisión y las directrices de las autoridades federales, como el Congreso y el presidente. Además, la FCC puede coordinar y colaborar con

organizaciones internacionales en cuestiones de políticas y regulación de las comunicaciones.

3. *América Latina:*

- La Comisión Interamericana de Telecomunicaciones (CITEL), órgano de la Organización de los Estados Americanos (OEA), puede colaborar en la armonización de políticas y regulaciones sobre telecomunicaciones en la región.
- Foro Latinoamericano de Entes Reguladores de Telecomunicaciones (Regulatel): es un foro de agencias públicas del sector en América Latina, creado en 1998 “como un espacio de interacción entre sus miembros, proporcionando un marco de reflexión, análisis e intercambio de información y experiencias, que permite abordar cuestiones de políticas, estrategias, de mercado y regulatorias del sector de Telecomunicaciones y las TICs en América Latina”¹⁷.
- En el ámbito de la radiodifusión, la Asociación de Autoridades de Radiodifusión de Iberoamérica (ARI)¹⁸ puede desempeñar un papel en la promoción de estándares y buenas prácticas en el sector.

Estas instancias supranacionales o internacionales implican un marco para la cooperación, el intercambio de información y las mejores prácticas entre los reguladores nacionales de la comunicación, aunque su autoridad varía dependiendo de la situación y la jurisdicción específica¹⁹.

Corolario

¹⁷ <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/innovacion-publica/ssetic/regulatel>

¹⁸ La Asociación Internacional de Radiodifusión (AIR.) es una organización que agrupa asociaciones de radio y televisión privadas de las tres Américas, como socios institucionales y a canales de televisión y estaciones de radio como socios individuales, en diversos países y regiones. Es una organización no gubernamental de radio y televisión con estatus oficial de asociada a la UNESCO; miembro de sector de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT); mantiene relaciones de cooperación mutua con la Organización de Estados Americanos y es miembro asociado de la Comisión Interamericana de Telecomunicaciones. Ver: <https://www.airiab.com/>

¹⁹ Un mayor detalle de instancias de articulación en Argentina está disponible en la web del ENACOM: <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/innovacion-publica/setic/internacionales/organismos-relacionados>

Después de este recorrido podemos afirmar que la mejor alternativa es la creación de reguladores de la comunicación por leyes sancionadas por los parlamentos. Esto garantiza el consenso necesario para apuntalar la seguridad jurídica y evitar políticas pendulares por cambios en el signo político de los gobiernos.

Si bien no hay evidencia empírica que avale la elección de reguladores convergentes, la tendencia internacional avanza en esa dirección, aunque por diferentes razones en cada caso y con atribuciones y funciones también distintas. Sin embargo, el avance del sector -sin dudas- es hacia las diversas formas convergencia.

En todos los casos se proclama la independencia y autonomía de los reguladores, y esto involucra el proceso de selección de los miembros de su órgano de conducción y los mecanismos de financiamiento. Cuánto menos sometidos a la voluntad del poder ejecutivo quede la designación de los integrantes del ente, mayor margen de independencia podrá tener éste. Y en tanto más diversificadas sean las fuentes de financiamiento tendrá más garantías para tomar mejores decisiones y cumplir sus objetivos. El financiamiento exclusivo a través de partidas del presupuesto general implica el riesgo de desfinanciamiento como respuesta a decisiones alejadas del deseo del poder ejecutivo.

La atribución conferida al ente de funciones regulatorias y capacidad sancionatoria apuntalan su autoridad frente a los prestadores, quienes deben poder cuestionar la validez de las decisiones y, por ello, tienen que incluirse mecanismo dinámicos y expeditivos para resolver las controversias tanto administrativa como judicialmente. Dilatados plazos tribunalicios atentan contra la eficiencia y eficacia de la tarea del regulador.

Según el alcance de sus atribuciones en relación al control de la concentración de los mercados comunicacionales y de la presencia de otras instituciones especializadas en garantizar niveles adecuados de competencia, la actuación preventiva aparece como la mejor opción para los reguladores de la comunicación. Este sector tiene una dinámica empresarial global que una vez producidas ciertas operaciones que limitan o lesionan la competencia la acción posterior reparadora surte pocos efectos.

Un punto de desencuentros es la unificación de la vigilancia de la competencia de los mercados y de la pluralidad de los contenidos. La experiencia parece indicar que todo depende del diseño institucional y de la asignación de los recursos atribuidos al ente regulador de las comunicaciones, como así también de las instancias de articulación y cooperación con otros entes pertinentes.

Finalmente, hay acuerdo en que deben establecerse con claridad los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas de los reguladores ante la sociedad en general, los prestadores del sector e instancias estatales, como el Congreso. Es un mecanismo para legitimar la actuación del regulador, instituyendo al mismo tiempo procedimientos de vigilancia sobre el controlador.

Entendemos que cualquier discusión sobre los organismos reguladores de la comunicación debe incluir esta agenda de temas como base, y que la misma se puede enriquecer con otros tópicos a medida que ocurran cambios en el sector y se consideren otros desarrollos.

A partir de este recorrido, vamos a analizar la situación en cinco países: Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay. Los tópicos descritos aquí servirán como criterios analíticos del abordaje de los marcos normativos que definen los diseños institucionales vigentes en cada caso.

Capítulo V

EL REGULADOR EN ARGENTINA

El objetivo de este capítulo es analizar la calidad institucional del ente regulador de la comunicación de Argentina, identificando las principales fortalezas y debilidades de su diseño. El trabajo se basa en el estudio de los marcos jurídicos que instituyeron al organismo de control de las comunicaciones, conforme a las normas vigentes en la actualidad y que configuran la estructura organizacional y las atribuciones de los reguladores.

Se adoptó una perspectiva sincrónica y una somera contextualización a fin de enmarcar la cuestión central, sin intención de efectuar una historización completa, asunto que queda fuera de nuestro objeto de estudio. La investigación se enfoca en ocho criterios que en el Capítulo 4 se identificaron como relevantes y comunes en los abordajes de la cuestión encarados por otros investigadores, y con los cuales vamos a analizar también los casos de Brasil, Bolivia, Paraguay y Uruguay.

Los mencionados tópicos son: el rango jurídico de la norma de origen; el carácter sectorial o convergente; la autonomía e independencia del regulador; la capacidad reguladora y sancionadora de la que gozan; el financiamiento disponible; su modalidad de actuación (ex post o ex ante); las competencias en materia de protección del derecho a la comunicación y/o promoción de la competencia en los mercados; mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

La investigación para este estudio descriptivo y comparativo se basó en fuentes documentales, especialmente normas que conforman el marco regulatorio, informes de organismos especializados, fallos judiciales, entre otros. El texto se organiza con una sucinta contextualización de la normativa sobre el organismo regulador de las comunicaciones en Argentina, para luego abordar cada uno de los criterios citados precedentemente.

Argentina

El proceso de formación de la norma que regula las comunicaciones audiovisuales en Argentina estuvo atravesado por la pugna de intereses de distintos actores que no lograron

congeniarse ni durante la formulación del proyecto ni en el posterior tratamiento parlamentario. Incluso la aplicación de las disposiciones de la Ley N° 26.522, de servicios de comunicación audiovisual, se vio demorada por la judicialización de algunos de sus artículos por parte de grandes empresas mediáticas.

El proyecto de esta ley fue impulsado por el gobierno de Cristina Fernández, aprobado por el Congreso en 2009. Su aplicación se vio demorada por la impugnación judicial de las disposiciones sobre desinversión a la que se veían compelidos algunos conglomerados. Con el cambio de signo político en el gobierno, ocurrido en 2015 con la asunción de Mauricio Macri, se realizaron reformas a la ley a través de decretos. Distinto fue el proceso de regulación de las telecomunicaciones, a través de la Ley Argentina Digital, que resultó menos escabroso, pero con igual destino.

Centrando el análisis en el regulador de las comunicaciones, el Congreso argentino optó, en 2009, por una regulación sectorial con entes reguladores diferenciados: la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA) para el audiovisual y la radiodifusión, y la Autoridad Federal de las Tecnologías de la Información las Comunicaciones (AFTIC) para el sector de las telecomunicaciones e internet. Con el arribo del PRO a la presidencia en 2015, se reformaron por decreto los marcos regulatorios y se creó una autoridad convergente: el Ente Nacional de Comunicaciones.

Los argumentos para tales cambios, sin el correspondiente debate parlamentario, fueron promover la inversión en sector reconociendo la tendencia hacia la convergencia de servicios. Pero hubo soterradas razones de orden político que impulsaron esas transformaciones.

Por otra parte, la Ley 26.522 incluyó varias disposiciones orientadas a evitar mayor concentración en los mercados audiovisuales, entre las que sobresalía el artículo de desinversión que obligaba a las empresas de medios a desprenderse de sus señales en el caso de que se excedieran del límite fijado en la ley, en el plazo de un año. Los afectados impulsaron la inconstitucionalidad de toda la norma, lo que fue rechazado, y además medidas cautelares contra el Art. 161 (desinversión). La Corte Suprema de Justicia de la Nación debió intervenir en ambos casos. En octubre de 2013, la CSJN declaró la constitucionalidad de la

Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual²⁰, y tres años antes se había excusado de intervenir en la cautelar²¹.

Entre la fecha de aprobación de la ley de comunicación audiovisual (2009) y la declaración por parte de la Corte de su constitucionalidad (2013), transcurrieron cuatro años, período en el cual la aplicación plena de la norma se vio acechada.

En febrero de 2016, el nuevo regulador creado por decreto, archivó y dio por finalizado todos los planes de adecuación a normas establecidas en la Ley 26.522, particularmente sobre las propuestas de los grupos Clarín, Telefe - Telefónica, Moneta, Jorge Ricardo Nemesio, Manzano-Vila, Cadena 3 y Prisa, que estaban aún abiertos. “Dimos por terminada una etapa de presión con adecuaciones coercitivas con el objetivo de mirar hacia adelante con otro horizonte. Es dar vuelta una página de una etapa muy complicada de coerciones a las empresas periodísticas”, explicó al diario La Nación el presidente del ENACOM, Miguel De Godoy (Crettaz, 2016).

Por su parte, la Agencia de Noticias Solidarias publicó una nota dando cuenta de la preocupación de los medios cooperativos y comunitarios antes la disolución del AFSCA y la incertidumbre abierta por el cese de los procesos de adecuación en el marco de la desinversión, el destino de los concursos entonces abiertos para radio y televisión, las habilitaciones para canales comunitario que había sido legalizados y continuidad del Fondo de Fomento Concursable (Fomeca), ya que la disuelta AFSCA adeudaba pagos de convenios ya adjudicados (Ansol, 2016).

Como se observa, la puja impregnó de dudas y sospechas a los actores del sector, demoró la aplicación de las distintas disposiciones de la Ley 26.522, forjando interrogantes sobre las verdaderas intenciones de la actuación del ente regulador. Ni se avanzó en la desconcentración de los mercados de radio y televisión ni se consolidaron otros objetivos que apuntaban a la democratización de las comunicaciones.

El cambio político en 2015, con la asunción de Mauricio Macri como presidente, significó un capítulo más en la serie de inestabilidad regulatoria y cambios en el regulador. Fueron

²⁰ La Corte Suprema declaró la constitucionalidad de la Ley de Medios. <https://www.cij.gov.ar/nota-12394-La-CorteSuprema-declar-la-constitucionalidad-de-la-Ley-de-Medios.html>

²¹ La Corte Suprema señaló que no puede intervenir porque no hay sentencia definitiva en la medida cautelar que suspende, para un solo caso, el plazo de un año para la obligación de desinvertir, por lo que, de acuerdo con su jurisprudencia tradicional, rechazó el recurso y la medida quedó firme. <https://www.cij.gov.ar/nota-5157-La-Corte-Suprema-dict-un-fallo-en-la-cautelar-referida-al-articulo-161-de-la-ley-de-medios-.html>

disueltas las autoridades sectoriales de las telecomunicaciones y de la radiodifusión con la creación del ENACOM, cuya constitución fue despojada de la independencia, pluralidad y federalismo de su antecesor. El paso por la presidencia del peronista Alberto Fernández (2019-2023) careció de una política comunicacional relevante que implicara modificaciones o ajustes en la autoridad regulatoria.

a. Rango Jurídico

En Argentina se creó el Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM) a través del Decreto 267 de 2015, emitido por el presidente Mauricio Macri, que modificó dos leyes sancionadas por el Congreso: la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCAV, 26.522) y la Ley Argentina Digital (LAD, 27.078) que regula las tecnologías de la información y las telecomunicaciones.

ENACOM es un ente autárquico y descentralizado que, originalmente, se inscribió en el ámbito del Ministerio de Comunicaciones²², que goza de plena capacidad jurídica para actuar en los ámbitos del derecho público y privado. Con sede central en la capital argentina, se lo facultó para establecer delegaciones en regiones, provincias y ciudades con más de 500 mil habitantes.

El Ente heredó facultades y atribuciones que las normas sancionadas por el Congreso (LSCAV y LAD), habían otorgado a sus predecesoras Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA) y Autoridad Federal de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (AFTIC). Ambos entes fueron, previamente, intervenidos mediante Decreto N° 236 de 2015, a través del cual además se dispuso el cese de funciones de los miembros de los respectivos directorios colegiados y su reemplazo por interventores unipersonales designados por el presidente de la nación.

La AFSCA inició sus actividades el 10 de diciembre de 2009, mientras que AFTIC lo hizo en mayo de 2015. El regulador de la comunicación audiovisual tuvo una vida de seis años,

²² El Ministerio de Comunicaciones de Argentina fue un organismo público dependiente del Poder Ejecutivo Nacional con competencia en comunicaciones. Creado por decreto del presidente Mauricio Macri, quien designó como su titular a Oscar Aguad, su misión fue mejorar la infraestructura de comunicaciones del país y actuar como regulador del mercado. Fue disuelto en julio de 2017 durante la misma gestión presidencial.

mientras que el de las telecomunicaciones de sólo siete meses. Su disolución, reemplazo y designación de nuevas autoridades se realizó mediante decretos del Poder Ejecutivo.

b. Convergentes o Sectoriales

Entre los fundamentos de creación del ENACOM se mencionan los desafíos de la industria producto de los procesos de convergencia y las derivaciones jurídicas de esas transformaciones que implicarían el abandono de leyes sectoriales y la reconfiguración respectiva de los reguladores. Así queda expresado en el Decreto 267 de 2015:

“A medida que en los sectores de telecomunicaciones y de radiodifusión se van eliminando las barreras tecnológicas que originalmente los separaban, entra en crisis el régimen de regulación económica ‘sectorial’ preexistente, es decir, con regulaciones y reguladores separados para las empresas de medios, por un lado, y para las telecomunicaciones y medios, sino también para los reguladores pues industrias antes separadas convergen en una sola industria, resultando necesario así adaptar los marcos regulatorios y unificar las agencias reguladoras”.

Este fue el fundamento de la fusión de las autoridades reguladoras de la radiodifusión y de las tecnologías de la comunicación, que resultó en el ENACOM. Así quedó conformado un ente convergente con dos leyes sectoriales modificadas por el mismo decreto. La AFSCA y la AFTIC carecían de mecanismos de articulación y cooperación mutua, lo que fue considerado una incongruencia con la realidad del sector al momento de su disolución.

A través del Art. 28 del Decreto 267 de 2015 se creó la Comisión para la Elaboración del Proyecto de Ley de Reforma, Actualización y Unificación de las Leyes 26.522 y 27.078. A dicha Comisión se le asignó la misión de efectuar:

“el estudio de las reformas a ambas leyes con el propósito de garantizar la más amplia libertad de prensa, el pluralismo y el acceso a la información, fomentar el desarrollo de las nuevas tecnologías de la información y las telecomunicaciones, avanzar hacia la convergencia entre las distintas tecnologías disponibles,

garantizar la seguridad jurídica para fomentar las inversiones en las infraestructuras, evitar la arbitrariedad de los funcionarios públicos y garantizar los derechos de los usuarios y consumidores”.

La comisión²³ funcionó en la órbita del Ministerio de Comunicaciones y se le asignó el plazo de un año para alumbrar un nuevo anteproyecto de ley de comunicaciones convergente. A su vez, el presidente se había comprometido a remitir la propuesta al Congreso para su posterior debate y tratamiento. Concluida la gestión de Mauricio Macri, la Comisión no había elaborado ninguna propuesta, y transcurrido el gobierno peronista de Alberto Fernández (2019-2023), tampoco se encaró una política de acondicionamiento del marco jurídico a la realidad convergente ni reformas legales del ENACOM.

c. Independencia y Autonomía

ENACOM nace como ente autárquico y descentralizado, en el ámbito del Ministerio de Comunicaciones. La conducción y administración quedó a cargo de un directorio integrado por un presidente y tres directores nombrados por el Poder Ejecutivo, y tres directores propuestos por la Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual, las Tecnologías de las Telecomunicaciones y la Digitalización²⁴. Los representantes parlamentarios son elegidos a propuesta de los bloques, correspondiendo uno a la mayoría o primera minoría, uno a la segunda minoría y uno a la tercera minoría.

De esta manera el gobierno se asegura una mayoría de, al menos, cuatro miembros sobre siete, a lo que podría sumarse un miembro más afín al oficialismo surgido del Congreso. Esta composición fue objeto de fuertes críticas por parte de académicos y algunos actores del sector que veían socavada la independencia del regulador (Califano, 2018; Monje, Rivero y Zanotti, 2017; Longo et al, 2017; Vommaro, 2017).

²³ Por Resolución 9/2016 del Ministerio de Comunicación, se determinaron composición: Silvana Giudici, Coordinadora de la Comisión y directora del ENACOM; Héctor Huici, secretario de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones; Alejandro Pereyra; director del ENACOM; Henoch Aguiar, Vicepresidente de ARSAT; Andrés Gil Domínguez, constitucionalista y experto en derecho a la comunicación en Internet; Santiago Kovadloff, filósofo. Fuente: <https://www.argentina.gob.ar/comunicaciones/nuevaley/integrantes>

²⁴ Información más detallada sobre la Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual, las Tecnologías de las Telecomunicaciones y la Digitalización, ver <https://lca.congreso.gob.ar/>

El presidente y los directores tienen un mandato de cuatro años y pueden ser reelegidos por un período. Esto en coincidencia con la duración de la gestión presidencial y su eventual reelección. Cualquier integrante del directorio puede ser removido por el presidente “en forma directa y sin expresión de causa” (Art. 5, Decreto N° 267 de 2015).

ENACOM sesiona con cuatro directores, uno de ellos puede ser el presidente, toma decisiones por mayoría simple y, en caso de empate, el presidente tiene voto doble. Este quórum y mayoría necesaria para adoptar decisiones tampoco contribuyen a garantizar la independencia y la búsqueda de consensos.

El decreto al que venimos refiriéndonos, también crea el Consejo Federal de Comunicaciones, y se encomendó al Ministerio de Comunicaciones determinar sus funciones y composición. Este nuevo ente sustituyó a los anteriores Consejo Federal de Comunicación Audiovisual y Consejo Federal de Tecnologías de las Telecomunicaciones y la Digitalización²⁵.

La Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual, las Tecnologías de las Telecomunicaciones y la Digitalización tiene carácter permanente. Se integra con ocho senadores y ocho diputados nacionales, de entre los cuáles se elige un presidente, un vicepresidente y un secretario con mandatos por un año. Entre sus competencias se encuentra proponer al Poder Ejecutivo tres miembros del directorio de ENACOM, tres miembros para el directorio de Radio y Televisión Sociedad del Estado, y recibir el informe del Consejo Consultivo de los Medios Públicos. También propone al titular de la Defensoría del Público de servicios de comunicación audiovisual. Esa comisión parlamentaria, sin embargo, carece de funciones de control sobre la autoridad de aplicación.

La norma también creó el Consejo Asesor de la Comunicación y de la Infancia (CONACAI)²⁶ que debe estar integrado de manera multidisciplinaria, federal y pluralista por personas y organizaciones sociales de reconocida trayectoria. Además, se instituyó la figura de la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual²⁷, que tiene -entre otras- la función de recibir y canalizar las consultas y reclamos del público de radio y TV y demás servicios regulados en la Ley 26.522, contando con legitimidad judicial y

²⁵ El Consejo Federal de Comunicación Audiovisual estaba contemplado en el Art. 15 de la Ley 26522; en tanto que el Consejo Federal de Tecnologías de las Telecomunicaciones y la Digitalización se incluyó en el Art. 85 de Ley 27078.

²⁶ Ver: <http://www.consejoinfancia.gob.ar/>

²⁷ Ver: <https://defensadelpublico.gob.ar/institucional/ley-audiovisual/>

extrajudicial para intervenir de oficio, por sí mismo o en representación de terceros ante autoridades administrativas o judiciales.

La Defensoría debe presentar un informe anual de sus actuaciones a la Comisión Bicameral. El titular de la Defensoría es designado por cuatro años a través de una resolución conjunta de ambas cámaras del Congreso a propuesta de la Comisión Bicameral, donde se inscribe su ámbito de actuación y dependencia orgánica.

d. Capacidad reguladora y sancionadora

El ENACOM fue dotado con funciones de regulación dentro del sector, de fiscalización de la actividad como así también con la capacidad de sancionar los incumplimientos de la ley por parte de los distintos actores. Sus decisiones pueden apelarse para su revisión por el propio organismo, e incluso, por vía judicial.

Puede declarar la caducidad de las licencias, permisos y autorizaciones, sujeto a control judicial, en caso de infracciones por parte de los operadores, y declarar la ilegalidad de estaciones o emisiones, promoviendo las actuaciones judiciales. Debe prevenir y desalentar las prácticas monopólicas, las conductas anticompetitivas, predatorias y el abuso de posición dominante (Art. 12, inc. 13).

La Ley 26.522, en el Título VI, establece el régimen de sanciones. Las responsabilidades establecidas son penales, civiles, laborales o comerciales, previstas en las leyes en general y en disposiciones de esa norma. El Art. 102 especifica: “La instrucción inicial y la aplicación de sanciones por violación a disposiciones de la presente ley serán realizadas por la autoridad de aplicación”. El artículo siguiente precisa las sanciones para prestadores de gestión privada con o sin fines de lucro y para prestadores autorizados de carácter no estatal: de acuerdo a la gravedad de la falta, se instituye un rango que va desde el llamado de atención a la caducidad de la licencia.

e. Financiamiento

De acuerdo al Art. 4 del Decreto N° 267 de 2015, el presupuesto de ENACOM se integra con recursos provenientes los gravámenes, tasas, aranceles y derechos aplicados a la

radiodifusión y telecomunicaciones; el cobro de multas; donaciones, legados o subsidios que le otorguen; recursos aportados por el Tesoro nacional; aranceles administrativos. Además, puede recibir subsidios, legados y donaciones.

A través del Art. 12, inc. 16, el ENACOM está facultado para fiscalizar, percibir y administrar los fondos provenientes de gravámenes, tasas y multas, y administrar los bienes y recursos del organismo. Esta norma apuntala su autarquía.

f. Actuación ex ante o ex post

En materia de telecomunicaciones, ENACOM interviene ad referendum en lo que respecta a cambios en la participación accionaria o cuotas sociales de las sociedades de los licenciatarios o transferencia de licencias. Tiene 30 días para pronunciarse, y en caso de no ser rechazada expresamente la transferencia transcurridos 90 días desde su comunicación, la misma se dará por aprobada tácitamente. Pero la ejecución del contrato de transferencia, sin la correspondiente aprobación, expresa o tácita, se sanciona con la “caducidad de pleno derecho de la licencia adjudicada, previa intimación del ENACOM” (Art. 9, Decreto N° 267 de 2015). Idéntica disposición respecto de la transferencia de licencias, acciones o cuotas partes, se estableció para los servicios de comunicación audiovisual (Art. 16, Decreto N° 267 de 2015).

La administración, gestión y control de los recursos órbita-espectro correspondiente a redes satelitales quedaron a cargo del Ministerio de Comunicaciones, el cual también fue facultado para dictar las reglamentaciones correspondientes.

Por otra parte, en materia de radiodifusión, se asignó al ENACOM la supervisión previa de la emisión de acciones, bonos, debentures, títulos u otras obligaciones negociables por parte de personas jurídicas titulares de servicios de comunicación audiovisual o socias de ellas, cuando en esas operaciones se comprometa más del 30 por ciento del capital social. Interviene en los procesos de concursos de licencias de radiodifusión, y aprueba los pliegos de bases y condiciones para la adjudicación. Las prórrogas de licencias también requieren intervención previa del ENACOM.

La actuación del regulador incluye la supervisión de contenidos emitidos, como los dirigidos a la niñez, los políticos en períodos de campañas electorales y los avisos publicitarios. A estos últimos, la ley les dedica todo el Capítulo VIII.

g. Competencias: derecho a la comunicación o promoción de la competencia y control de la concentración de la propiedad

La Ley 26.522 le asigna al ENACOM diversas misiones y funciones a través del Art. 12 que especifica cada una de ellas a lo largo de 35 incisos. Nos centraremos en las que consideramos más relevantes a los fines de este estudio.

El regulador argentino tiene la función de aplicar, interpretar y hacer cumplir las disposiciones de la ley de servicios de comunicación audiovisual, resuelve sobre las sanciones correspondientes por incumplimiento de sus disposiciones, sus reglamentaciones y sus actos administrativos, bajo control judicial pleno y oportuno, incluso cautelar.

Otorga las habilitaciones para la prestación de servicios audiovisuales, los pliegos de bases y condiciones para la adjudicación de esos servicios; lleva adelante los concursos, la adjudicación directa y las autorizaciones para la explotación. El ENACOM integra la representación del Estado ante organismos internacionales relacionados con las comunicaciones.

También se le atribuyó la misión de “velar por el desarrollo de una sana competencia y la promoción de la existencia de los más diversos medios de comunicación que sea posible” (Art. 12, inc.10, Ley 26.522) y promover y estimular la competencia y la inversión en el sector, como así también prevenir y desalentar las prácticas monopólicas y conductas anticompetitivas (Art. 12, inc. 13). La norma otorga al ENACOM la administración, asignación y control, y todo lo concerniente a la gestión de los segmentos del espacio radioeléctrico destinados al servicio de radiodifusión.

El regulador argentino ejerce funciones reguladoras para el sector y tiene poder sancionatorio, y las decisiones tomadas en su ejercicio pueden ser revisables en el ámbito judicial. Es interesante notar que no se le asignó la capacidad de proponer proyectos de ley en la materia de su competencia ni funciones de asesoramiento ni al Congreso ni al Poder Ejecutivo.

En este marco, ENACOM tiene la misión de promover la comunicación como derecho humano -una orientación que impregna toda la Ley 26.522- y también apuntalar la competencia de los mercados comunicacionales y controlar las prácticas anticompetitivas.

En el año 2020, a raíz de la pandemia Covid-19, el gobierno de Alberto Fernández promulgó el Decreto N° 690 de 2020, declarando como servicios públicos esenciales y estratégicos en competencia a los servicios de las tecnologías de la información y las comunicaciones, como así también al acceso a las redes de telecomunicaciones para y entre licenciarios y licenciarias de servicios TIC. Los prestadores debían fijar precios “justos y razonables”, y en el segundo párrafo del artículo 48 determinó:

Los precios de los servicios públicos esenciales y estratégicos de las TIC en competencia, los de los prestados en función del Servicio Universal y los de aquellos que determine la autoridad de aplicación por razones de interés público, serán regulados por esta.

Este decreto fue impugnado judicialmente por las telefónicas y, finalmente, fue abrogado por el sucesor de Fernández en el Poder Ejecutivo, Javier Milei, a través del Decreto N° 302 de 2024²⁸. La medida entró en vigencia el 10 de abril y dejó sin efecto disposiciones emitidas entre 2020 y 2023 que establecieron controles de precios para servicios de internet, telefonía móvil y televisión por suscripción. De esta forma, los operadores de los diferentes sectores de las comunicaciones fueron habilitados a realizar aumentos tarifarios con total libertad y sin control ni autorización previa del ENACOM.

h. Transparencia y rendición de cuentas

El regulador argentino de las comunicaciones es controlado por la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) y la Auditoría General de la Nación (AGN), y su directorio tiene la “obligación permanente e inexcusable” de publicitar sus actos y darles transparencia en lo

²⁸ Sobre las repercusiones de esta medida ver Página 12 de 27 de junio de 2024; e Infobae del 27 junio, 2024. Para la versión oficial, publicación de ENACOM del 10 de abril. Todas referenciadas en la bibliografía.

referido a la administración de sus gastos, recursos, el nombramiento de personal y las contrataciones.

El ENACOM debe responder los requerimientos del Consejo de Comunicación, del Defensor del Público, y de la Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual.

Conclusiones

La Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual fue objeto de profundas contiendas políticas y, luego de su sanción, fue impugnada en su totalidad y en los artículos relacionados con obligaciones de desconcentración por parte de algunas empresas mediáticas, entre ellas, el Grupo Clarín.

La norma se sancionó y la justicia declaró su constitucionalidad, pero el presidente Macri introdujo relevantes modificaciones en esas normas, entre ellas, disolvió los reguladores instituidos por ley y creó uno nuevo por decreto. No obstante, ni un regulador sectorial ni su sucesor convergente pudieron cumplir con los objetivos de desconcentración de los mercados y los procesos de desinversión, por una parte; por otro lado, alentar el desarrollo y consolidación de medios privados no comerciales. Ni desconcentración ni democratización de las comunicaciones.

La convergencia tecnológica y empresarial en el sector motivó la creación de reguladores convergentes. Esto se ajusta a tendencias internacionales en materia regulatoria de las comunicaciones y a la realidad de los actores del sector. En Argentina resultó un emergente de la disputa por el control de la anterior AFSCA y el desplazamiento de sus integrantes.

Respecto de la autonomía e independencia, la situación de ENACOM implica altos niveles de debilidad, debido a que sus directores carecen de estabilidad en el cargo ya que pueden ser removidos en cualquier momento por el presidente de la nación, y se ha institucionalizado su dependencia del poder ejecutivo en tanto de siete miembros cuatro responden al partido gobernante o sus aliados.

En cuanto a la autarquía, Argentina cumple con el estándar básico de la multiplicidad de fuentes de financiamiento y la capacidad de administrar sus propios recursos. Pero los ingresos de ENACOM producidos por el cobro de tasas y cánones a los servicios

audiovisuales son recaudados por la Agencia Federal de Ingresos Públicos (AFIP) y, del total, sólo queda para el ente regulador el 28 por ciento, con lo que además debía sostener al Consejo Federal de Comunicaciones. El resto se distribuye entre el Instituto Nacional del Teatro, el Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales y Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado, entre otros²⁹.

Otro aspecto considerado fue la capacidad para regular el sector a su cargo y aplicar las sanciones ante infracciones cometidas por los prestadores. ENACOM tiene capacidad para establecer regulaciones, controlar la prestación de los servicios y el cumplimiento de las disposiciones, como así también para aplicar las sanciones establecidas legalmente. En Argentina, entre las modificaciones introducidas por el Decreto N° 267 de 2015 se orientó a una intervención ex post cuando se trate de movimientos en la composición accionaria de las empresas licenciatarias, aunque quedó la actuación previa en los procesos de licitación, otorgamiento directo, entre otros. En lo que respecta a los límites a la concentración, no sólo fueron flexibilizados por el presidente Macri sino que la intervención del ENACOM resulta posterior a los acuerdos empresariales, los que no se consolidan hasta obtener el visto bueno del Ente.

La ley argentina tuvo como uno de sus insumos fundamentales el documento “21 Puntos Básicos por el derecho a la comunicación”³⁰, que impulsó la Coalición por una Comunicación Democrática, cuyos ejes fueron la democratización de las comunicaciones y la desconcentración del sector. Así, el objetivo no fue promover la competencia sino apuntar a que las empresas con posición dominante se desprendan de sus activos para adecuarse a los límites nuevos establecidos en la ley, al tiempo que se impulsaron políticas de promoción de medios comunitarios, de pueblos originarios, y se fomentó la producción audiovisual local.

Otro aspecto notorio es que la normativa argentina carece de referencias explícitas y taxativas respecto de la cooperación entre el regulador de las comunicaciones y la Comisión de Defensa de la Competencia.

Finalmente, cabe decir que las disposiciones respecto de la transparencia están presentes en la normativa argentina. El ENACOM debe presentar rendición de cuentas de la administración de sus fondos a la SIGEN y la AGN, mientras que su actuación quedó exenta

²⁹ Artículo 97 - Destino de los fondos recaudados, de la Ley 26522.

³⁰ Ver: <https://www.farco.org.ar/21-puntos-por-el-derecho-a-la-comunicacion/>

de revisión incluso por la Comisión Bicameral Permanente de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual, las Tecnologías de las Telecomunicaciones y la Digitalización³¹.

En resumen, respecto de la calidad institucional del regulador de las comunicaciones Argentina aún tiene mucho para debatir y mejorar.

³¹ Ver: <https://www.senado.gob.ar/parlamentario/comisiones/info/106>

Capítulo VI

REGULADOR EN BRASIL

Brasil transitó profundos y vertiginosos cambios en el sector de las telecomunicaciones en la década de 1990. De una estructura de monopolio estatal pasó, previa enmienda constitucional, a un régimen de prestadores privados en competencia con la sanción de la Ley Mínima (1996) que abrió a la contienda el mercado de las comunicaciones móviles, las satelitales, el transporte de señales y los servicios de valor agregado. La enmienda habilitó la privatización del mercado de telecomunicaciones que era operado por las empresas estatales Telebras y Embratel.

El proceso de transformación del Estado tuvo su primera etapa con el Programa Nacional de Desestatización llevado adelante por el presidente Fernando Collor de Mello. Incluyó la transferencia al sector privado de empresas consideradas ‘secundarias’: siderúrgica, petroquímica y de fertilizantes. Sin embargo, la posibilidad de privatizar las comunicaciones estaba bloqueada por el artículo 21 de la Constitución de 1988 que disponía el monopolio estatal sobre los “servicios telefónicos, telegráficos, de transmisión de datos y otros servicios públicos de telecomunicaciones”.

Fue el gobierno de Fernando Henrique Cardoso el que envió varias enmiendas al Congreso para modificar el monopolio estatal sobre las telecomunicaciones, gas, energía eléctrica y petróleo, y permitir la transferencia a operadores privados. Con la aprobación de la Enmienda N° 8, en agosto de 1995, se consiguió la autorización para flexibilizar las telecomunicaciones y, al mismo tiempo, se estableció la obligación de que las leyes específicas de privatización fueran enviadas al Congreso para su debate y aprobación. Tavares de Almeida (2001, p. 231-232) resume la estrategia gubernamental para avanzar en el proceso:

Anticipando una tramitación difícil para el proyecto de ley general de telecomunicaciones, el Ministerio de las Comunicaciones separó en dos proyectos de ley distintos las reglas que permitieran la creación de servicios privados de telefonía celular y las normas generales para las telecomunicaciones. En el mismo año, envió al Congreso la “Ley Mínima de las Telecomunicaciones”, que establecía las normas para la telefonía celular privada, servicios limitados,

satélites y servicios de valor adicionado y que fue aprobada en siete meses; y el proyecto de Ley General de Telecomunicaciones, aprobado después de casi veintitrés meses de discusión en la Cámara y en el Senado.

Luego vino la introducción de la competencia en el mercado de la telefonía móvil, la creación de una agencia reguladora, la privatización del sistema TELEBRÁS (telefonía fija, telefonía móvil y el centro de pesquisa), la introducción de empresas competidoras en el sector de la telefonía fija y telefonía móvil (BNDES, 1999, como se citó en Ueda, 2003, p. 5).

La Ley General de Telecomunicaciones de 1997 dio lugar a la posterior reforma del sector con varias políticas traducidas en diferentes planes. El Estado de ese país pasó de ser prestador de servicios de telecomunicaciones a asumir el rol de agente regulador. En este sentido, “el reto actual de los reguladores ya no es en qué grado se va liberalizar, sino cómo controlar las empresas del sector que actúan en estrecha alianza entre distintas áreas y cuyos proyectos de expansión no se detienen en fronteras geográficas, políticas o tecnológicas” (Ueda, 2003, p. 5).

Las funciones de reglamentación de los servicios de telecomunicaciones eran ejercidas, hasta antes de la privatización, por el Ministerio de Comunicación (MINCOM), las que fueron legalmente delegadas a la Agencia Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL) cuando se aprobó el marco legal general.

A través de la Ley General de Telecomunicaciones se estableció como objetivo político la universalización de los servicios básicos y la competitividad. Se asignó al gobierno funciones esencialmente reguladoras, y fue el origen de un ente regulador independiente: la Agencia Nacional de Telecomunicações (ANATEL), a la que se le confirió autonomía administrativa y financiera, además de organizarla con un cuerpo directivo con mandato fijo, recibiendo las atribuciones centrales del Ministerio de las Comunicaciones (Tavares de Almeida, 2001, p. 232).

La institucionalización de ANATEL y la puesta en marcha de distintos programas, mereció el elogio de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), que en un documentó de 2001 expresó:

“Anatel es un ente independiente que se financia a través de los pagos de licencias y atribuciones del espectro, así como por partidas gubernamentales. Esta mayor

autonomía de Anatel ha incrementado tanto su capacidad de respuesta reglamentadora hacia el sector, como la confianza de los inversionistas en la transparencia y lealtad del proceso reglamentario en Brasil” (UIT, 2001, p. 8).

Es relevante hacer notar que buena parte del sistema normativo y de las políticas públicas brasileñas, en materia de telecomunicaciones, se han estructurado respetando los acuerdos y compromisos que ese país tiene en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC). “La industria y otros entes reguladores alrededor del mundo elogian al regulador brasileño, como uno de los más transparentes e independientes del globo” (UIT, 2001, p. 1).

La Ley General de Telecomunicaciones se promulgó durante la presidencia de Fernando Henrique Cardoso, el 16 de julio de 1997, y la Agencia -creada por aquella norma- se puso en funcionamiento cuatro meses después. Las bases del modelo de telecomunicaciones brasileño son tres: universalidad, competencia y calidad. Esos criterios orientan las políticas y los planes de ANATEL, como así también la actuación de los operadores.

Cardoso asumió el poder en enero de 1995 en el marco de una coalición encabezada por el Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB), gracias al Plan Real que estabilizó la moneda y eliminó la inflación. A criterio de Sorj y Fausto (2013, p. 12) “la relevancia de la presidencia de FHC [Fernando Enrique Cardoso], independientemente del juzgamiento específico sobre tal o cual política, fue la de haber contribuido decisivamente a la consolidación de las instituciones y la cultura democrática de Brasil”.

a. Rango Jurídico

La Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) de Brasil fue creada por Ley 9472³² de 1997, que prevé la organización de las telecomunicaciones, la creación y operación de aspectos normativos y otros de carácter institucional, de conformidad con la Enmienda Constitucional N° 8 de 1995. El Libro II, Título I, institucionaliza el regulador como entidad que integra la administración pública federal. Allí también se establece que la extinción de esta agencia sólo se producirá mediante una ley.

³² Ver. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9472.htm

Vinculada al Ministerio de Ciencia, Tecnología, Innovaciones y Comunicaciones, ANATEL es la primera agencia especial regulatoria del país que, bajo la autoridad del presidente de la nación, goza de autonomía administrativa, es financieramente independiente, y no está subordinada jerárquicamente a ninguna agencia gubernamental. Sus decisiones solo se pueden apelar ante los tribunales.

El jefe del Estado nombra a los miembros de su Consejo de Dirección y define las políticas de telecomunicaciones nacionales básicas y a largo plazo. ANATEL cumple las funciones de implementar las políticas nacionales relacionadas con las telecomunicaciones, representar a Brasil frente a organismos internacionales de telecomunicaciones, administrar y normar los espectros de radiofrecuencias y el uso de órbitas, entre otros. Con sede en Brasilia, la agencia se enfoca en promover el desarrollo de las telecomunicaciones en el país.

A través de la Ordenanza de Consolidación GM-MCOM N° 9018-2023³³, se afianzaron todas las normativas de radiodifusión en un texto ordenado, en el cual -entre otras cosas- se precisan y amplían las competencias y funciones de ANATEL.

b. Convergentes o Sectoriales

Las funciones y competencias de ANATEL incluyen distintas actividades del sector comunicación y con diferentes competencias, por ello su perfil se encuadra como órgano convergente. Tiene un margen de acción más amplio e integral en materia de radiodifusión sonora, mientras que en radiodifusión de imagen y sonido (TV) su rol es de órgano de consulta técnico por parte del ministerio de Comunicaciones. También tiene intervención en materia de telefonía y comunicaciones satelitales.

ANATEL asumió las funciones y competencias que ostentaba el Ministerio de Comunicaciones de Brasil hasta antes de su creación, regulando todos los servicios de telecomunicaciones, excepto el caso de la radiodifusión. En Brasil, los servicios de internet han sido considerados como de “valor agregado” y, en ese carácter, quedaron fuera de la competencia de la Agencia.

En 2001 la ANATEL ya había iniciado un proceso de revisión crítica de su estructura organizacional, con el apoyo de la Unión Internacional de Telecomunicaciones, con la

³³ Ver: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=444006>

finalidad de determinar la conveniencia de avanzar en una reestructuración para afrontar con mayor eficacia el proceso de convergencia comunicacional y la competencia a partir del año siguiente (Unión Internacional de Telecomunicaciones [UIT], 2001, p. 11).

Por otra parte, el gobierno de Brasil había iniciado el estudio de una normativa especial para regular los servicios electrónicos de comunicación de masas que otorgara igual tratamiento a los tres sistemas de televisión previo pago: la TV por cable; el sistema de distribución multipunto multicanal (Multichannel Multipoint Distribution System), y la recepción directa a los hogares (DTH, direct-to-home). “Esta reglamentación pretende fijar reglas que sean independientes de la tecnología y tener en cuenta la convergencia de los servicios de televisión de previo pago y telecomunicaciones, incluidas las aplicaciones multimedios” (UIT, 2001, p. 12).

c. Independencia y Autonomía

La Ley 9472 en su art. 8, § 2, le atribuye a ANATEL independencia administrativa, sin ninguna subordinación jerárquica, la garantía de duración de los mandatos de sus directivos y la autonomía financiera. No obstante, la definición de su estructura orgánica y de su reglamento de funcionamiento deben ser aprobados por decreto presidencial. La asignación de sus recursos se incluye en el Presupuesto de la Nación y, aprobadas por el Congreso, no pueden sufrir limitaciones o cambios.

Por otra parte, ANATEL está gobernada por un Consejo Directivo³⁴, y su estructura orgánica se completa, además, con un Consejo Asesor, una Fiscalía, una Oficina de Asuntos Internos, una Biblioteca y una Oficina del Defensor del Pueblo, además de las unidades especializadas encargadas de diferentes funciones.

El Consejo Directivo está integrado por cinco miembros cuyos mandatos duran cinco años, y toma decisiones por mayoría absoluta. Los directores deben ser brasileños, de intachable reputación, formación universitaria y alta reputación en el campo de su especialidad. Son nombrados por el presidente de la república y, ese nombramiento, es aprobado por el Senado Federal.

³⁴ Para la UIT, la denominación es Junta de Directores.

Los miembros del Consejo sólo pueden perder sus cargos en caso de dimisión, decisión judicial final o procedimiento disciplinario administrativo. El incumplimiento de las misiones encomendadas o de las prohibiciones inherentes a su posición, son causales suficientes para que se declare la caducidad de su condición de consejeros. Corresponde al Ministerio de Comunicación iniciar el proceso disciplinario, el cual queda a cargo de una comisión especial.

Por la forma en que se determinó la duración de mandato de los miembros del primer Consejo Directivo (Ley 9472, Art. 25), se aseguró la designación posterior escalonada, correspondiendo renovar un consejero cada año. Esta prescripción contribuye a darle estabilidad a la agencia y minimiza el riesgo de cooptación por parte del ejecutivo.

Además, se estableció un período de incompatibilidad de un año desde el momento del cese en el cargo, tiempo durante el cual quién haya sido director tiene prohibido representar a cualquier persona o interés ante la agencia.

Por su lado, el Consejo Asesor es el órgano independiente de consulta y participación de los distintos actores de la sociedad. Allí están representados el Senado, la Cámara de Diputados, el poder ejecutivo, entidades profesionales de prestadores de servicios de telecomunicaciones, entidades representativas de los usuarios y de la sociedad. De entre sus doce miembros se elige un presidente con mandato por un año.

Los integrantes del Consejo Consultivo tienen mandato por tres años con carácter ad honorem, no pueden ser reelegidos, y se renuevan anualmente por tercios. Al Consejo Consultivo le corresponde emitir opinión sobre los diferentes planes y políticas de telecomunicaciones, sobre los servicios prestados bajo el régimen público, considerar los informes anuales del Consejo Directivo, y colaborar con la Agencia en la definición de distintos planes de gestión.

El Consejo Asesor se reúne una vez por mes. Sus decisiones son publicadas en la Gaceta Oficial, en la web de la Agencia, quedando copias en la Biblioteca de ANATEL. De esta forma también se garantiza la transparencia y la supervisión social de la actuación de este ente.

d. Capacidad reguladora y sancionadora

El extenso artículo 19 de la Ley 9472 despliega las atribuciones de ANATEL, entre las que figuran vigilar, controlar, supervisar y sancionar, a los agentes que presten servicios en la órbita de su competencia. Incluso ejerce facultades legales en cuanto a la prevención y represión de infracciones de orden económico, complementado la tarea de la Administración de Defensa de la Competencia. También puede realizar allanamientos y secuestros de bienes en el ámbito de su competencia.

Por su parte, el Art. 114 de la Ley General de Telecomunicaciones regula la caducidad de la concesión, cuya definición queda a consideración de la Agencia; y también puede declarar la nulidad de un contrato de concesión en caso de irregularidades graves e irremediables. Entre las reglamentaciones que elaboró se cuentan la referida a la utilización de frecuencias para el despliegue de bucles locales inalámbricos (WLL, wireless local loop); nuevas reglamentaciones para la interconexión, e implementó una nueva convención de selección de operador de larga distancia.

e. Financiamiento

El Título V de la Ley 9472, artículos 47 a 53, regula el financiamiento de la Agencia Nacional de Telecomunicaciones, que tiene a su cargo la recaudación de sus propios fondos. Sin embargo, la Agencia debe elevar anualmente al ministerio de Comunicaciones la propuesta de presupuesto, la que debe remitirse al ministerio de Planificación y Presupuesto a fin de que se incluya en el proyecto de ley de presupuesto anual de la nación.

Por otra parte, ANATEL administra el Fondo de Fiscalización de las Telecomunicaciones (FISTEL), una poderosa herramienta para el cumplimiento de sus objetivos a través de la elaboración de distintos planes sectoriales. Las fuentes de FISTEL son créditos del presupuesto general; créditos que tome en el país o en el extranjero, así como de operaciones financieras que realice; los que sean producto de su facultad de otorgar servicios de telecomunicaciones tanto bajo régimen público como privado; del otorgamiento de derechos de uso de radiofrecuencia, de los derechos de inspección, entre otras. “Todos los ingresos relacionados con las concesiones, permisos o autorizaciones para prestar servicios de telecomunicaciones, y la utilización de frecuencias radioeléctricas para todos los servicios, deben ser depositados en este fondo” (UIT, 2001, p. 24).

Para llevar adelante la actividad presupuestaria y financiera, en su estructura se constituyó la División de Planeamiento, Presupuesto y Financiación de la Superintendencia de la Administración General.

f. Actuación ex ante o ex post

Bajo el principio de promover servicios de telecomunicación en el marco de la libre, leal y amplia competencia, el Estado brasileño asume la responsabilidad de promover ese entorno, corregir los efectos de la competencia imperfecta y reprimir conductas que infrinjan el orden económico. Se incluyen en estas últimas las que tiendan a concentrar el mercado o limitar la libre competencia, situaciones que debe ser puestas a consideración al Consejo Administrativo de Defensa Económica (CADE)³⁵ a través de ANATEL.

Interviene antes de que se tomen decisiones relacionadas con las concesiones para la prestación de servicios en régimen público y en régimen privado, propone políticas públicas de telecomunicaciones, y elabora planes para diferentes áreas de su actividad: plan general de autorizaciones para servicios prestados bajo el régimen privado; el plan de asignación de bandas de radiofrecuencia y ocupación de órbita; planes estructurales de las redes de telecomunicaciones; plan de asignación de frecuencias; plan de universalización de los servicios de telecomunicaciones.

Otra prerrogativa que tiene ANATEL es intervenir previamente en la celebración de contratos de transferencia de concesión de servicios de telecomunicaciones, también actúa ex ante en la enajenación, gravamen o reposición de bienes reversibles utilizados para la prestación de servicios.

Otra facultad es establecer la estructura tarifaria para cada tipo de servicio; si existe amplia y efectiva competencia entre los prestadores de un servicio, la Agencia puede someter a un concesionario con al menos tres años en la actividad, al régimen de libertad tarifaria.

³⁵ El Consejo Administrativo de Defensa Económica (CADE) es un organismo federal, vinculado al Ministerio de Justicia, con sede y jurisdicción en el Distrito Federal, que ejerce, en todo el territorio nacional, las atribuciones otorgadas por la Ley Nº 12.529/2011. La misión del CADE es garantizar la libre competencia en el mercado, siendo la entidad responsable, en el ámbito del Poder Ejecutivo, no sólo de investigar y decidir, en última instancia, en materia de competencia, sino también de fomentar y difundir la cultura de la libre competencia. Ver: <https://www.gov.br/cade/pt-br/acesso-a-informacao/institucional>

ANATEL establece los mecanismos de control de las tarifas cobradas por el concesionario; define los casos de gratuidad del servicio; y los mecanismos para garantizar la publicidad de las tarifas (Ley 9472, Art. 109).

g. Competencias: derecho a la comunicación o promoción de la competencia y control de la concentración de la propiedad

ANATEL tiene facultades para otorgar, regular y supervisar las telecomunicaciones en Brasil, ya que posee experiencia técnica y otros activos materiales. Entre sus funciones se destacan implementar las políticas nacionales de telecomunicación en Brasil y dicta normas relativas al otorgamiento, prestación y disfrute de estos servicios.

Por intermedio del ministerio de Comunicaciones, asesora al presidente para definir políticas para el sector. La ley también le ha delegado la representación de ese país ante los órganos internacionales de telecomunicaciones; controla, vigila y revisa tarifas en el régimen público; supervisa la prestación en régimen privado en donde puede imponer sanciones. También emite las normas y define los estándares en materia de comunicaciones, puede realizar allanamientos y secuestros de bienes en el ámbito de su competencia y resuelve, en el ámbito administrativo, sobre la interpretación de la legislación de telecomunicaciones.

Creada mediante la Ley General de Telecomunicaciones (Ley 9472 en 1997 y regida por el Decreto N° 2338³⁶ del 7 de octubre de 1997), ANATEL heredó facultades del ministerio de Comunicación. El Art. 71 de esa norma establece que ANATEL, a fin de fomentar la competencia real y desalentar la concentración económica, puede establecer “restricciones, límites o condiciones a empresas o grupos empresariales en materia de obtención y transferencia de concesiones, permisos y autorizaciones”.

Es importante resaltar que en el marco legislativo se enfatiza un criterio de la política de comunicación que debe orientar la acción de ANATEL: competencia, calidad y universalización del acceso a los servicios. Para la UIT, “el paisaje competitivo de las telecomunicaciones en Brasil ha sufrido una enorme transformación como consecuencia del éxito relativamente rápido de ANATEL, gracias a la independencia establecida por la Ley

³⁶ Ver: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2338.htm

de Telecomunicaciones de 1997, que ha establecido la competencia en segmentos estratégicos del mercado” (UIT, 2001, p. 22).

h. Transparencia y rendición de cuentas

La Agencia brasileña tiene como principios de su actuación la legalidad, celeridad, finalidad, razonabilidad, proporcionalidad, impersonalidad, igualdad, debido proceso legal, publicidad y moralidad. Excepto documentos que puedan poner en riesgo la seguridad del país, secretos protegidos o la privacidad de alguien, todos los demás permanecerán abiertos a consulta pública, y sus decisiones siempre deben ser fundamentadas.

Los proyectos de actos normativos deben ser sometidos previamente a consulta pública, formalizándose mediante su publicación en el Diario Oficial de la Unión. También tiene la obligación de elaborar un informe anual sobre sus actividades, destacando el cumplimiento de la política del sector. Este documento debe elevarlo al ministerio de Comunicación, y a través del presidente, es remitido al Congreso nacional.

Existen algunos casos de supervisión por parte del ministerio de Comunicaciones sobre ANATEL: la Agencia tiene que presentar a la cartera su plan de presupuesto, un informe anual y el plan de administración del Fondo de Fiscalización de las Telecomunicaciones (FISTEL). Por otra parte, las reglas relacionadas con cuestiones internas de ANATEL deben ser puestas a consideración del presidente de nación. A su vez, el Congreso tiene cierto grado de supervisión sobre la Agencia, ya que puede sancionar leyes que esta deba implementar, al mismo tiempo que el ente regulador puede cumplir funciones de asesoramiento al parlamento.

Las decisiones de la Agencia son vinculantes y sólo pueden ser apeladas ante el poder judicial.

Conclusiones

El marco regulatorio brasileño resulta sólido y estable, producto de las deliberaciones en el parlamento que le ha dado origen junto con la permanencia de la cuestión de las

comunicaciones en la agenda política. La agencia reguladora logró objetivos políticos concretos, como instaurar competencia imperfecta duopólica donde no la había, la extensión del acceso a servicios comunicacionales en su extenso territorio y promover la calidad de los mismos.

La convergencia tecnológica y empresarial en el sector motivó la creación de reguladores convergentes. Esto se ajusta a tendencias internacionales en materia regulatoria de las comunicaciones y a la realidad de los actores del sector. Aunque en Brasil esa decisión parece haberse basado en una perspectiva de política pública acordada.

Respecto de la autonomía e independencia, en el caso de ANATEL está legalmente establecida a través de diferentes disposiciones, con lo cual se asegura además la independencia técnica. En cuanto a la autarquía, se cumple el estándar básico de la multiplicidad de fuentes de financiamiento y la capacidad de administrar sus propios recursos. Todos los ingresos quedan para ANATEL y sus distintos planes.

Otro aspecto considerado fue la capacidad para regular el sector a su cargo y aplicar las sanciones ante infracciones cometidas por los prestadores. ANATEL tiene facultad para emitir regulaciones, controlar la prestación de los servicios y el cumplimiento de las disposiciones, como así también para aplicar las sanciones establecidas legalmente.

La actuación de ANATEL es anterior a que se concreten ciertas acciones y, en algunos casos, posterior, estableciéndose en la ley cada tipo. En lo que respecta a los límites a la concentración impuestos por cada marco legal, la intervención del regulador es posterior a los acuerdos empresariales, los que no se consolidan hasta obtener el visto bueno de la Agencia.

La normativa brasileña orienta a la Agencia hacia el cumplimiento del objetivo de universalización del servicio de telecomunicaciones, promover la competencia para garantizar la libre elección de los usuarios y consumidores, y alcanzar niveles óptimos de calidad. En este sentido, el regulador parece priorizar la acción dirigida a orientar los mercados con ciertos incentivos.

Otro aspecto notorio es que la ley brasileña dejó establecida la articulación de ANATEL con el organismo de control de la competencia en ese país, algo que no es usual, como se verá en el desarrollo de este trabajo.

Finalmente, cabe decir que las disposiciones respecto de la transparencia de ANATEL son específicas y claras. En Brasil la rendición de cuentas del regulador es ante el presidente de

la nación, el ministerio de Comunicaciones y el Congreso. En resumen, la calidad institucional del regulador de las comunicaciones aparece como robusta y muy marcada.

Capítulo VII

EL REGULADOR EN BOLIVIA

Bolivia ha seguido un camino *sui generis* en la institucionalización del ente regulador de las comunicaciones, proceso desplegado durante el gobierno de Evo Morales, iniciado en enero de 2006 y concluido el 10 de noviembre de 2019, fecha en que el presidente renunció en medio de una crisis política. La Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transportes (ATT) de Bolivia es una entidad pública responsable de regular, fiscalizar, supervisar y controlar el conjunto de actividades y servicios de telecomunicaciones, tecnologías de la información y comunicación (TIC), transporte y servicios postales en el país.

Entre sus principales funciones se encuentran la de establecer las normas y regulaciones que rigen la prestación de servicios de telecomunicaciones, transporte, TIC y postales; fiscalizar que las empresas que prestan estos servicios cumplan con las normas y regulaciones establecidas; supervisar la calidad de los servicios prestados y la satisfacción de los usuarios; controlar y sancionar a las empresas que incumplan con las normas y regulaciones establecidas. También protege los derechos de los usuarios y recibe y gestiona sus reclamos y quejas.

La emergencia de la ATT se inscribe en el proceso de profundos cambios políticos y sociales que atravesó Bolivia en los primeros años del siglo XXI, liderados por el entonces presidente Evo Morales en el marco del Movimiento al Socialismo - Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos (MAS - IPSP). Las transformaciones tuvieron como objetivo central que el Estado recuperara el control de los recursos naturales y estratégicos del país, incluyendo entre ellos, el sector de las telecomunicaciones.

En el período previo a la creación de la ATT, el sector de las telecomunicaciones en Bolivia estaba dominado por empresas privadas, principalmente extranjeras, que tenían un gran poder de mercado y la capacidad para fijar tarifas altas para sus servicios, lo cual limitaba el acceso de la población a las telecomunicaciones. Tras la pandemia del 2020, entre las compañías más grandes por ingresos de la economía boliviana, figuraba en tercer lugar la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (Entel), a la que el gobierno catalogó como una de las empresas estratégicas del país. En el mercado de las telecomunicaciones también

tienen presencia las compañías Tigo y Viva, aunque la mayor participación en el mercado era de Entel con el 44% en 2021³⁷.

De acuerdo a un estudio de la economía boliviana, Entel figuraba en el tercer lugar entre las veinte empresas más grandes según sus ganancias anuales, mientras su competidora Tigo Bolivia se ubicaba en el noveno. Considerando los ingresos por ventas, Entel se posicionó en el tercer lugar, seguida por Tigo. Un dato más: en el ranking por departamentos, las operadoras de telecomunicaciones Entel, en La Paz, y TIGO, en Santa Cruz, destacan en el TOP 3 de empresas más grandes³⁸.

Estos datos muestran un mercado oligopólico con presencia de operadores estatales y privados, con posición dominante de la empresa estatal. De este modo, el Estado es prestador con posición dominante en un mercado con escasa competencia que es -a su vez- regulado por el propio Estado.

Resaltamos algunos aspectos de la ATT que consideramos singulares. El primero es la amplitud y diversidad de los sectores económicos a su cargo: telecomunicaciones, TICS, transporte y servicio postal. La asignación de competencias sobre actividades distintas a las exclusivamente comunicaciones permiten encuadrarlo como regulador multisectorial.

En segundo lugar, el rango constitucional de la obligación del Estado de regular y fiscalizar las telecomunicaciones, y derivado de ese mandato constituyente una reforma de la estructura del poder ejecutivo, en cuyo marco se crearon por decreto supremo las autoridades de fiscalización y control para diversas actividades económicas. Posteriormente, la sanción por el parlamento de la Ley 164-2011, marco general de las telecomunicaciones.

Derivado de este entramado, las competencias, atribuciones y funciones de la ATT quedaron dispersas en diferentes normas, con la singularidad de que la creación de la autoridad regulatoria es anterior al marco legal del sector.

Vamos a seguir aquí el análisis de las dimensiones que hemos tomado como guías comunes, destiladas del repaso de los abordajes de otros autores (Ver Cap. 4): rango jurídico de la norma de origen; carácter sectorial o convergente; la autonomía e independencia del regulador; la capacidad reguladora y sancionadora de la que gozan; el financiamiento disponible; su modalidad de actuación (ex post o ex ante); las competencias en materia de

³⁷ Ver: https://bolivianexperts.com/es/las-20-empresas-mas-grandes-de-bolivia-cada-numero-y-detalle/#11_Entel

³⁸ Ver: <https://www.economy.com.bo/articulo/business/empresas-mas-grandes-bolivia-15-sectores-claves-economia/20221223144334008897.html>

protección del derecho a la comunicación y/o promoción de la competencia en los mercados; mecanismos transparencia y rendición de cuentas.

a. De la Constitución a la Ley 164

En febrero de 2009 se promulgó la nueva Constitución Política del Estado boliviano, en la que se incorporó el derecho a la comunicación como un derecho humano fundamental³⁹. Ese texto también estableció que el Estado debía regular y fiscalizar el sector de las telecomunicaciones para garantizar el acceso universal a estos servicios. En febrero de ese mismo año se produjo la organización del poder ejecutivo a través del Decreto Supremo (DS) N° 29.894.

El Capítulo XII del DS N° 29.894 se refiere al Ministerio de Obras, Servicios Públicos y Vivienda (MOSPV); entre sus viceministerios se encuentra el de Telecomunicaciones, del que se desprenden la Dirección General de Telecomunicaciones y la Dirección General de Servicios en Telecomunicaciones.

La reestructuración del Estado tuvo otro capítulo con el DS N° 71 de 2009, mediante el cual se crearon las Autoridades de Fiscalización y Control Social en distintos sectores, entre ellos, telecomunicaciones y transporte. Posterior a estas reformas, que originaron la nueva organización de las autoridades de control y fiscalización de distintos sectores de la economía, el Congreso aprobó la Ley 164 de 2011, que establece el marco regulatorio general de las telecomunicaciones, tecnologías de la información y la comunicación, y el servicio postal. En octubre de 2012, el presidente Evo Morales emitió el DS N°1391 mediante el cual se aprueba el Reglamento General de la Ley 164.

La Autoridad de Fiscalización y Control Social de Telecomunicaciones y Transportes (ATT) fue establecida en el Título II del DS N° 071 del 9 de abril de 2009. Esta entidad regulatoria -bajo tuición del ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda (MOPSV)- es la encargada de regular, fiscalizar y defender los derechos y deberes de los usuarios de los sectores de telecomunicaciones, TICs, servicio postal y transportes.

³⁹ El Art. 20: Toda persona tiene derecho al acceso universal y equitativo a los servicios básicos de [...] postal y telecomunicaciones. Por otra parte, el Art. 21 consagra entre los derechos civiles los relacionados con el derecho a la comunicación.

La conformación de la ATT fue un paso importante para democratizar el acceso a las telecomunicaciones en Bolivia, ya que esa Autoridad logró reducir las tarifas de telecomunicaciones, mejorar la calidad de los servicios y aumentar la cobertura de los servicios en todo el país⁴⁰.

b. De las Superintendencias a las Autoridades de Fiscalización

Entre las atribuciones del MOSPV, específicamente relacionadas con las telecomunicaciones, se menciona en el DS N° 29.894, Art. 70, inc. g., “formular, promover y ejecutar políticas y normas de telecomunicaciones, tecnologías de información y el uso del espectro electromagnético, coordinando con las entidades territoriales autónomas las competencias compartidas y concurrentes, según corresponda”. En ese instrumento se dispuso la extinción de las Superintendencias de regulación sectorial existentes, lo cual debía cumplirse hasta abril de 2009.

En ese marco, y mediante el DS N° 71 de 2009 se crean las Autoridades de Fiscalización y Control Social en distintos sectores: Transportes y Telecomunicaciones (ATT); Agua Potable y Saneamiento Básico; Electricidad; Bosques y Tierra; Pensiones; y Empresas. Se determina su estructura organizativa, se definen las competencias y atribuciones de cada una.

Esas Autoridades de Fiscalización y Control (AFC) tienen como objetivo “regular las actividades que realicen las personas naturales y jurídicas, privadas, comunitarias, públicas, mixtas y cooperativas en los sectores de Transportes y Telecomunicaciones [...]. Deben asegurar que “garanticen los intereses y derechos de los consumidores y usuarios, promoviendo la economía plural” y las leyes en forma efectiva; y que “las actividades en los sectores bajo su jurisdicción contribuyan al desarrollo de la economía nacional y tiendan a que todos los habitantes del Estado Plurinacional puedan acceder a los servicios (DS N° 71 de 2009, Art. 3, II).

Las AFC asumieron las competencias, derechos y obligaciones de las extinguidas Superintendencias Sectoriales, mientras que se traspasaron a los ministerios de cada sector las facultades y competencias de las Superintendencias Generales. Las nuevas AFC son instituciones públicas técnicas y operativas, con personalidad jurídica y patrimonio propio;

⁴⁰ Ver: <https://www.canal-ar.com.ar/17489-Evo-Morales-promulgo-la-nueva-Ley-de-Telecomunicaciones.html>

gozan de independencia administrativa, financiera, legal y técnica, y están subordinadas al ministro cabeza de sector.

c. Ni autonomía ni independencia: control del ejecutivo

Todas las AFC se organizan con un director ejecutivo, un consejo con participación social y direcciones técnicas sectoriales; entre éstas últimas se incluye una auditoría interna. El director ejecutivo es designado directamente por el presidente boliviano, y los requisitos para ser nombrado son tres: a) tener nacionalidad boliviana; b) contar con título en provisión nacional; c) poseer reconocida idoneidad y experiencia profesional (DS N°71 de 2009, Art. 7, III). No pueden ser nombrado como director de la AFC quién tenga conflictos de intereses, participación de cualquier naturaleza en las empresas reguladas; ni el que tengan juicios penales o fallos que les atribuyan responsabilidad administrativa o civil; ni quienes tengan relación de parentesco o afinidad con el presidente o vicepresidente del Estado.

La normativa establece que la ATT es una entidad autónoma, descentralizada, con personalidad jurídica y patrimonio propio, contando con autonomía administrativa, financiera y presupuestaria. Esto significa que la ATT -formalmente- no está sujeta a las instrucciones del Poder Ejecutivo, salvo en lo que se refiere a sus políticas generales.

No obstante, el máximo órgano decisorio de la ATT -el Directorio Ejecutivo- está integrado por cinco miembros designados por el presidente de la república. Ese Directorio determina las políticas generales de la ATT, aprueba su presupuesto y supervisa la gestión de la institución. El presidente de ese cuerpo es elegido por sus propios integrantes.

La ATT tiene, además, dos direcciones técnicas: una de telecomunicaciones y otra de transporte. Los directores técnicos son nombrados por el MOPSV, y están habilitados para desplegar -bajo su dependencia- hasta cuatro unidades técnicas.

La estructura orgánica de la ATT incluye el Consejo, instancia de participación social, encargada de proyectar, proponer y evaluar políticas, controlar al director ejecutivo. Está compuesto por cinco miembros ad honorem: un representante del MOPSV, que preside el Consejo, el viceministerio de Telecomunicaciones, el viceministro de Transporte y dos representantes de organizaciones sociales o de usuarios.

La independencia de la ATT se ve limitada por las múltiples atribuciones que, en materia de telecomunicaciones, tiene el MOPSV, entre ellas, fiscalizar, supervisar y vigilar la gestión y el cumplimiento de los deberes de la ATT, dictar las medidas administrativas que garanticen su funcionamiento, definir las políticas de regulación, supervisión y fiscalización de los servicios de telecomunicaciones, definir la política y lineamientos institucionales de la ATT.

El Ministerio también recibe la propuesta de presupuesto elaborada por la ATT y, tras considerarla, la envía al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas; en caso de tener observaciones puede requerir a la Autoridad las modificaciones correspondientes.

A su vez, el director ejecutivo, administra y representa a la ATT, resuelve los recursos de revocatoria interpuestos contra resoluciones y actos definitivos emitidos por la Autoridad de Fiscalización a su cargo; es responsable de la administración económico-financiera de la ATT; debe delinear la coordinación intra e intersectorial, y resolver los conflictos de su competencia.

Entre sus atribuciones se encuentra promover la participación y el control social de los actores del sistema, a través de la constitución de espacios de intercambio. Puede intervenir en las sesiones del Consejo si es convocado previamente, pero sin derecho a voto. Debe elaborar un informe de gestión y ponerlo a consideración del MOPSV.

Como política de descentralización, se habilitó a que la ATT desplegara oficinas regionales en cada uno de los nueve departamentos en que se organiza el territorio boliviano. Los jefes departamentales a cargo de esas oficinas son designados por el presidente ejecutivo. Las oficinas regionales tienen facultades para realizar algunas actividades de regulación, fiscalización, supervisión y control en sus respectivas jurisdicciones.

Ahora bien, considerando que la totalidad de los directores de la ATT son nombrados por el presidente de la nación, que el MOPSV designa los directores técnicos, y que en el Consejo el poder ejecutivo ocupa tres de los cinco lugares, que dos son ocupados por organizaciones sociales o de usuarios, quedando excluida la representación de operadores o prestadores, la independencia de la Autoridad de Fiscalización es prácticamente inexistente.

d. Control y fiscalización

La ATT tiene la facultad de autorizar, regular y fiscalizar los servicios de telefonía fija y móvil, las redes y servicios de telecomunicaciones y TIC's; de regular tarifas y precios; supervisar los servicios brindados por los operadores y proveedores; de otorgar y renovar autorizaciones y dictar la caducidad o revocatoria de las mismas; y realizar la comprobación técnica de las emisiones en todo el territorio boliviano.

Además, puede intervenir empresas prestadoras y designar interventores cuando se ponga en riesgo la provisión regular del servicio; está habilitada para aplicar sanciones y otras medidas correctivas; intervenir en la resolución de controversias entre prestadores del sector y entre estos y los usuarios. Puede proponer al MOSPV regulaciones técnicas vinculadas a su área de competencia.

En tanto, el Consejo de la ATT -donde el poder ejecutivo ocupa tres de cinco lugares- puede proponer políticas de regulación, control y fiscalización del sector; evalúa la implementación de las políticas regulatorias y propone mejoras; recomienda criterios económico-sociales para el otorgamiento de títulos habilitantes para prestar servicios. Ejerce el control sobre la actuación del director ejecutivo de la ATT, a quién puede denunciar si considera que su actuación contraviene las normas. El Consejo recepciona y canaliza las sugerencias de las organizaciones sociales, de usuarios, y otras relativas a los sectores de telecomunicaciones y transportes.

Es atribución de la ATT la administración y el control del espectro radioeléctrico asociado a redes satelitales en el ámbito geográfico del Estado Plurinacional de Bolivia, de acuerdo a las políticas del MOPSV. Otorga las licencias de radio y televisión con alcance local, departamental y nacional, e interviene en lo relacionado a la infraestructura de telecomunicaciones.

El DS N° 1391 de 2012, reglamentario de la Ley General de Telecomunicaciones, puntualiza las infracciones y las sanciones que la ATT puede aplicar a los operadores.

e. Fuentes propias de financiamiento

El DS N° 71 de 2009 fija, para todas las AFC, las siguientes fuentes de financiamiento: tasas de regulación; derechos o patentes; recursos del Tesoro General de la Nación; donaciones y

créditos nacionales o extranjeros; otros determinados por norma expresa. No hay menciones explícitas de fuentes de ingresos para la ATT ni en la Ley 164 ni en su decreto reglamentario.

f. Modalidad de actuación (ex post o ex ante)

La ATT tiene intervención *ex ante* en los procesos de otorgamiento de licencias para la prestación de los distintos servicios de telecomunicaciones y radiodifusión, y la elaboración de planes de uso de frecuencias y de estándares técnicos. Actúa para regular tarifas y fiscalizar el cumplimiento de normas y estándares técnicos. También puede convocar mecanismos participativos para elaboración de proyectos para el sector y con el fin de discutir regulaciones para el sector.

En el DS N° 1391 de 2012 se sugiere que la ATT tiene que supervisar los ingresos de los diferentes proveedores de servicios de telecomunicaciones para definir si alguno de ellos ocupa posición dominante en un mercado relevante (Art. 123, I). El criterio legal para definirla es que un operador haya tenido la mayor participación de los ingresos brutos en ese mercado en un período de doce (12) meses consecutivos anteriores, siempre que dicha participación sea superior en promedio, al cuarenta por ciento (40%) y que la diferencia en la participación del mercado con el segundo competidor sea igual o mayor a diez (10) puntos porcentuales.

La ATT verificará la existencia o no, de posición dominante en un mercado relevante, de oficio o a instancia de parte, transcurrido al menos un (1) año desde la última revisión, o cuando se tengan indicios de que pueda existir una práctica abusiva por parte de un proveedor no declarado dominante, que hubiera adquirido poder de mercado antes de transcurrido el año desde la última revisión (Art. 123, II).

Estas disposiciones indican que la actuación sobre el control de los mercados se realiza *ex post*, una vez al año, y que la determinación de posición dominante de una empresa se calcula sobre el porcentaje de los ingresos bruto y la diferencia con un segundo competidor.

g. Énfasis en la promoción de la competencia en los mercados

Entre las competencias de la ATT figuran -como se ha señalado anteriormente- promover la competencia y la eficiencia en los sectores de telecomunicación y de transporte, investigar posibles conductas monopólicas, oligopólicas, anticompetitivas o discriminatorias de los operadores, y aplicar sanciones cuando esas conductas se consideren en detrimento del interés público.

En el Título VII, Capítulo II, del Decreto Supremo reglamentario de la Ley General de Telecomunicaciones, referido a las tarifas de los servicios públicos de telecomunicaciones, se regula lo referido a mercado relevante y posición dominante, y se establecen obligaciones para el operador dominante.

El MOPSV establece los criterios y condiciones para definir un mercado relevante en función del ámbito geográfico y del servicio. En tanto, la ATT determina si un proveedor incurre en posición dominante evaluando sus ingresos brutos en un año, si reunió el 40 por ciento de la facturación del mercado y la diferencia con el segundo competidor sea igual o superior al diez por ciento (DS N° 1391, Arts. 122 y 123). Como hemos mencionado anteriormente, el principal prestador de telefonía es ENTEL que, además, tiene posición dominante en el mercado.

Las medidas correctivas y las prácticas anticompetitivas en el mercado de servicios públicos de telecomunicaciones están a cargo de la ATT, que debe aplicar obligaciones específicas a los operadores para promover la competencia (DS 1391, art. 172).

h. Diversos mecanismos de transparencia y rendición de cuentas

La ATT rinde cuentas ante la Asamblea Legislativa Plurinacional, la Contraloría General del Estado y la sociedad civil, pesando sobre ella la obligación de presentar informes periódicos sobre sus actividades y el resultado de las mismas. El gobierno del MAS incluyó, también, mecanismos de participación de la sociedad civil. La Autoridad de Fiscalización puede implementar consultas públicas, crear consejos consultivos, e involucrar la participación de organizaciones de la sociedad civil en los procesos de elaboración de normas y regulaciones.

Las resoluciones administrativas de las AFC pueden ser impugnadas mediante recurso de revocatoria ante la autoridad que emitió el acto resolutivo; recurso jerárquico ante el ministerio cabeza del sector. Agotada la vía administrativa, el afectado puede recurrir a la impugnación judicial.

i. Marco Regulatorio de las Telecomunicaciones, TIC y del servicio postal

Tal como reseñamos, en 2011 se aprobó en Bolivia la Ley 164, marco regulatorio de las telecomunicaciones y tecnologías de información y comunicación, y del servicio postal. La norma concibe a la comunicación como un derecho humano y establece que se debe respetar la pluralidad económica, social, jurídica, política y cultural de los individuos y diferentes colectivos del Estado Plurinacional. Por otra parte, el reglamento general de la Ley 164 se sancionó en octubre de 2012 y de los catorce títulos en los que se organiza la norma, ninguno se dedica a la ATT.

La Ley 164 de 2011 considera al espacio radioeléctrico como un recurso natural, estratégico, limitado y de interés público, que debe distribuirse equitativamente; se propone asegurar el acceso universal a los servicios comunicacionales; garantizar el desarrollo y la convergencia de redes de telecomunicaciones y TICS, y promover el uso de esas tecnologías para mejorar las condiciones de vida de la ciudadanía. La Ley General de Telecomunicaciones discrimina entre las competencias y atribuciones del Estado Central y los gobiernos departamentales autónomos, estableciendo un régimen de competencia compartida⁴¹.

El Título III, Capítulo II, se refiere a la ATT, a la que atribuye -entre otras- las siguientes competencias: autorizar, regular y fiscalizar los servicios de telefonía fija y móvil, y todas las redes y servicios de telecomunicaciones y tecnologías de información y comunicación; regular las tarifas y precios para aquellos servicios; supervisar la prestación de los servicios por parte de los operadores y proveedores; otorgar y renovar autorizaciones y dictar la caducidad o revocatoria de las mismas; realizar la comprobación técnica de las emisiones en todo el territorio boliviano.

También tiene atribuciones sobre la interconexión de redes de telecomunicaciones y TICS con alcance departamental y nacional; elabora e implementa los planes técnicos definidos

⁴¹ Ver Ley 164-2011, art. 7.

por la Unión Internacional de Telecomunicaciones, estableciendo los estándares técnicos para operar los servicios. Además, le corresponde administrar las redes satelitales. El otorgamiento de licencias de uso de frecuencias está a cargo de la ATT como así también el establecimiento de las tarifas de interconexión.

De esta manera, las atribuciones y competencias de la ATT están diseminadas en dos marcos legales: el DS N° 71 de 2009, que organiza la estructura del Estado relacionada con las autoridades de fiscalización y control sectorial, y la Ley 164 de 2011, que regula las telecomunicaciones, la radiodifusión y el correo postal.

El Título V del DS N° 1391 de 2012 establece las infracciones y las sanciones aplicables, las que son administradas por la ATT. Las represalias se definen según la gravedad de la infracción y se establecieron: apercibimiento, secuestro de equipo, multa, inhabilitación temporal, intervención preventiva.

Respecto de la rendición de cuentas y transparencia, el Título VII instituye la participación y el control social en telecomunicaciones, TICS y servicio postal. El MOPSV conjuntamente con la ATT deben generar espacios permanentes para ello. La misma obligación recae en los gobiernos autónomos departamentales y los gobiernos autónomos municipales. El Art. 100, V), precisa:

La participación y control social se regirá por lo establecido en la Constitución Política del Estado y la Ley vinculada a su ejercicio, sin perjuicio de la aplicación de otros mecanismos de rendición de cuentas, fiscalización y control.

La elaboración del Plan Nacional de Frecuencias queda a cargo del MOPSV. El otorgamiento de las licencias para la provisión de servicios de operación de redes de telecomunicaciones y servicios TICS que utilicen frecuencias del espectro radioeléctrico y el control de los estándares técnicos lo realiza la ATT.

A esa Autoridad se le asigna el registro de proveedores y comercializadores de equipos y la homologación de los mismos, y la definición de estándares técnicos para la prestación de diferentes servicios. Las exenciones de pago de tasas y derechos también son decididas por el Ministerio, en tanto la actuación de la ATT se limita a elaborar informes técnicos y legales.

Conclusiones

El Estado Plurinacional de Bolivia avanzó en la regulación de las comunicaciones sancionando la ley que fijó el marco general de las telecomunicaciones, TICS y servicios postales, y posteriormente reglamentó esa norma. Sin embargo, la creación de la autoridad regulatoria fue previa y en el marco de una norma que estableció la estructura de control y fiscalización de varios sectores de actividad económica.

De esta forma, la ATT adoptó la forma de una autoridad multisectorial -telecomunicaciones, radiodifusión, transporte y servicios postales-, con atribuciones y funciones comunes al conjunto de autoridades regulatorias, y otras específicas diseminadas en la ley general de telecomunicaciones y TICS, y en su decreto reglamentario.

El diseño institucional de la ATT mengua su independencia y autonomía por el control que ejerce el poder ejecutivo sobre la designación de los miembros de su directorio, y la presencia del MOSPV, del viceministro de Telecomunicaciones y del viceministro de Transporte, en el Consejo de la ATT, reservándose de esta manera la mayoría en ese cuerpo, en el que carece de representación el sector privado.

Bolivia tiene una economía con sectores dominados por empresas estatales, en algunos casos con carácter monopolístico. La telefonía es un ejemplo de mercado con intervención de prestadores estatales y privados, con posición dominante de la empresa pública. Las disposiciones antimonopólicas de las distintas normativas no se aplican en este caso, y la autoridad regulatoria parece organizada a la medida del resguardo de esas posiciones.

La obligación de rendición de cuentas y transparencia por parte de la ATT incluye informes a la Asamblea Legislativa, la presentación de sus estados contables a la Contraloría General del Estado, e informes a la sociedad civil. La autoridad de fiscalización tiene la obligación de informar periódicamente acerca de sus actividades, como así también el resultado de las mismas.

Capítulo VIII

EL REGULADOR EN CHILE

En Chile, la regulación de las comunicaciones recae principalmente en tres entidades: el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones (MTT), la Subsecretaría de Telecomunicaciones (SUBTEL) y el Consejo Nacional de Televisión (CNTV). Mientras que el MTT y la SUBTEL son organismos estatales que regulan y supervisan las telecomunicaciones en general —incluyendo internet, telefonía fija y móvil, y otros servicios—, el CNTV es un organismo autónomo centrado en la televisión y la radio.

La SUBTEL, dependiente del MTT, se encarga de la infraestructura y las políticas que garantizan el acceso a las telecomunicaciones y la competencia en el mercado. Por otro lado, el CNTV regula y supervisa las emisiones de televisión y radio, asegurando el cumplimiento de principios como el pluralismo, la diversidad, la accesibilidad y el respeto a los derechos de las audiencias. También participa en la asignación de concesiones y promueve una programación que refleje la diversidad social chilena.

Aunque con atribuciones particulares sobre mercados específicos, el MTT, SUBTEL y CNTV colaboran para asegurar que las políticas y normativas sean claras, justas y eficaces para todos los actores del sector comunicacional.

Origen y evolución de la SUBTEL

La Subsecretaría de Telecomunicaciones fue creada por el Decreto-Ley N° 1762 el 30 de abril de 1977, bajo la dependencia del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones (MTT). Esta norma fue promulgada durante el régimen de Augusto Pinochet (1973-1990) en un contexto de reorganización estatal y centralización del control en áreas estratégicas como las telecomunicaciones⁴².

La SUBTEL es un organismo público técnico-administrativo, caracterizado como un servicio público centralizado. Esto significa que, aunque goza de autonomía técnica en sus funciones, opera bajo la supervisión y autoridad del gobierno central, específicamente del

⁴² <https://www.subtel.gob.cl/quienes-somos/historia-2/>

MTT. Siendo parte de la administración pública, la SUBTEL posee personalidad jurídica independiente de la del Estado, lo que le otorga atribuciones y facultades para actuar con autonomía en decisiones técnicas y en la ejecución de sus tareas. Entre sus potestades se incluyen: regular las telecomunicaciones, otorgar concesiones, supervisar a los prestadores de servicios y asegurar el cumplimiento normativo del sector.

La División Jurídica de SUBTEL asesora a la autoridad, asume la representación judicial en procedimientos donde interviene la Subsecretaría o el Ministerio y, específicamente, interviene en los procedimientos de la Ley N° 18.168, General de Telecomunicaciones y su normativa complementaria⁴³. Además, la SUBTEL está facultada para dictar normas y regulaciones en su ámbito de competencia, promoviendo el desarrollo y la modernización de las telecomunicaciones en Chile, y defendiendo los derechos de los usuarios.

Según su portal oficial, las principales funciones de SUBTEL son "proponer las políticas nacionales en materias de telecomunicaciones, de acuerdo a las directrices del gobierno, ejercer la dirección y control de su puesta en práctica, supervisar a las empresas públicas y privadas del sector en el país, controlando el cumplimiento de las leyes, reglamentos y normas pertinentes"⁴⁴. Su estructura orgánica incluye siete divisiones: Administración y Finanzas; Política Regulatoria y Estudios; Jurídica; Concesiones; Fiscalización; Gerencia del Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones. Desde 2012, el área de Estrategia Digital del gobierno se integró a esta subsecretaría para mejorar los niveles de conectividad del país.

La Ley General de Telecomunicaciones (Ley N° 18.168 de 1982) es la legislación clave que regula el sector, estableciendo las normas para la prestación y regulación de los servicios de telecomunicaciones. Esta ley ha sido objeto de diversas modificaciones y actualizaciones a lo largo del tiempo. Por lo tanto, SUBTEL es un organismo público con autonomía técnica dentro de la administración central del gobierno chileno, que "tiene como principales funciones proponer las políticas nacionales en materias de telecomunicaciones, de acuerdo a las directrices del gobierno, ejercer la dirección y control de su puesta en práctica, supervisar a las empresas públicas y privadas del sector en el país, controlando el cumplimiento de las leyes, reglamentos y normas pertinentes"⁴⁵.

⁴³ Ver: <https://www.subtel.gob.cl/quienes-somos/divisiones-2/juridica/>

⁴⁴ Ver: <https://www.subtel.gob.cl/quienes-somos/>

⁴⁵ Ver: <https://www.subtel.gob.cl/quienes-somos/>

Origen y Evolución del CNTV

El Consejo Nacional de Televisión (CNTV) es un órgano constitucional autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se relaciona con el Presidente de la República a través del Ministerio Secretaría General de Gobierno. Fue consagrado en la Constitución Política de la República de Chile de 1980 —promulgada durante el régimen de Pinochet y ratificada en plebiscito ese mismo año—, aunque su vigencia plena inició el 11 de marzo de 1990. Su misión es velar por el correcto funcionamiento de los servicios de televisión.

La composición, organización, funciones y atribuciones del CNTV fueron definidas en la Ley 18.838 de 1989, modificada por la Ley 19.131 de 1992. El artículo 19, numeral 12, inciso 12 de la Constitución, en lo referido al derecho a la información, establece la creación del CNTV:

Habrá un Consejo Nacional de Televisión, autónomo y con personalidad jurídica, encargado de velar por el correcto funcionamiento de este medio de comunicación. Una ley de quórum calificado señalará la organización y demás funciones y atribuciones del referido Consejo⁴⁶.

La Ley 18.838, actualizada al 14 de junio de 2024 (incluyendo modificaciones de la Ley 21.675), supeditó la televisión al CNTV en cuanto al control de los contenidos de sus emisiones, mientras que las cuestiones técnicas quedaron a cargo de la SUBTEL. La Ley N° 18.838 definió su estructura y funciones, y la Ley N° 19.131 en 1992 introdujo modificaciones adicionales. Un hito importante fue la promulgación de la Ley de Televisión Digital (Ley N° 20.750) en 2014, que introdujo la televisión digital terrestre en el país, bajo la órbita del CNTV.

Este Consejo realiza investigaciones sobre el impacto de la TV en la sociedad chilena, asigna recursos mediante concursos para financiar producciones y fomenta la transmisión de programas de "alto valor cultural" o educativos. El CNTV también otorga y supervisa las concesiones de radiodifusión televisiva de libre recepción, e interviene en casos de transferencia, cesión, arrendamiento o derechos de uso de las concesiones. El control de los

⁴⁶ https://www.camara.cl/camara/doc/leyes_normas/constitucion_politica.pdf

contenidos se realiza a través del Departamento de Fiscalización y Supervisión, basándose en las "Normas Generales sobre Contenidos de las Emisiones de Televisión" de 1993⁴⁷. El artículo 1 de esas Normas Generales, establece:

Se prohíbe a los servicios de televisión las transmisiones de cualquier naturaleza que contengan violencia excesiva, truculencia, pornografía o participación de niños o adolescentes en actos reñidos con la moral o las buenas costumbres”.

En resumen, Chile cuenta con dos órganos reguladores que, aunque sectoriales, presentan facultades superpuestas en algunos puntos. Las telecomunicaciones, la TV digital terrestre, el control técnico de la TV y los servicios de radiodifusión sonora han sido asignados a la SUBTEL. Por su parte, el CNTV se circunscribe a asegurar el correcto funcionamiento de la televisión en lo referente a los contenidos mediante "supervigilancia" y fiscalización, además de intervenir en la concesión de la TV abierta. En este contexto institucional, el sistema normativo está constituido por leyes sectoriales, con diversas modificaciones que perfilan los alcances de los organismos reguladores.

Del Régimen de Pinochet a la democracia: Impacto en las telecomunicaciones

- Breve Síntesis de la Telefonía Chilena

Las comunicaciones telefónicas en Chile se iniciaron en 1879 en Santiago, siendo inicialmente un servicio exclusivo para las clases altas y empresas debido a sus costos. La red se expandió gradualmente a otras regiones.

En 1930, se fundó la Compañía Telefónica de Chile (CTC) para gestionar y desarrollar la telefonía, buscando regular las relaciones entre el Estado y los privados. En 1964, se creó la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL), que pasó a manos privadas en 1992. ENTEL fue clave en el avance de las telecomunicaciones, introduciendo innovaciones y ampliando la infraestructura, e implementando la telefonía móvil en la década de 1990.

⁴⁷ Ver: <https://www.cntv.cl/wp-content/uploads/2021/04/Normas-Generales-sobre-Contenidos-de-las-Emisiones-de-Television.pdf>

En 1959, el Decreto con Fuerza de Ley N° 4 incluyó las telecomunicaciones como servicios derivados de los eléctricos. Sin embargo, el Decreto Ley N° 1762 de 1977 marcó un paso hacia la independencia del sector al crear la Subsecretaría de Telecomunicaciones, separándola de la Superintendencia de Electricidad, Gas y Telecomunicaciones y asignándola al Ministerio de Transportes (renombrado como Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones). La independencia orgánica se extendió en 1982 con la aprobación de la Ley N° 18.168, aún vigente.

Fischer y Serra (2004, p. 6, citado por Prado Berger, 2020) describen el proceso de privatización iniciado en 1982 con la enajenación de empresas telefónicas más pequeñas, adquiridas por VTR. VTR es el acrónimo de Vía Trans Radio Chilena (antes conocida como VTR Banda Ancha y VTR Cablexpress/Hipercable), una empresa chilena de telecomunicaciones que provee servicios de televisión por cable, IPTV, telefonía fija, fibra óptica, acceso a Internet y telefonía móvil a nivel nacional⁴⁸.

En 1986, Télex Chile (escindida de Correos y Telégrafos en 1982) fue vendida a inversionistas locales. Finalmente, en 1988, el control de la CTC y ENTEL pasó a manos privadas.

Este proceso de privatización, lejos de fomentar la competencia, transformó un monopolio estatal en un monopolio natural, lo que afectó las tarifas, desincentivó inversiones y redujo los beneficios esperados por las empresas privadas. Esto replanteó el rol del Estado, haciendo evidente la necesidad de un papel fiscalizador y regulador más intenso.

- *El régimen de Pinochet y los cambios en telecomunicaciones*

Augusto Pinochet participó en el golpe de Estado que derrocó en 1973 al presidente democráticamente electo Salvador Allende, junto a los altos mandos de la Aviación (Gustavo Leigh) y la Armada (José Toribio Merino), a los que se sumó el Director General de Carabineros (César Mendoza). Aunque este trabajo no profundiza en las violaciones a los derechos humanos, es relevante destacar algunas políticas de gobierno que contextualizan la emergencia de los reguladores de la comunicación, consolidados luego con el retorno democrático.

⁴⁸ Ver: <https://vtr.com/>

El régimen militar introdujo reformas económicas, estatales y políticas que, una vez restablecida la democracia, mostraron continuidades y rupturas. De Cea (s./f.) señala que, a diferencia de la política cultural democratizadora de la década de 1960, el gobierno de Pinochet careció de una política cultural de Estado o de gobierno. Inicialmente, hubo una tendencia cultural nacionalista, con primacía de la Doctrina de la Seguridad Nacional y el pensamiento católico tradicional. Sin embargo, a finales de los años 70, esta línea declinó y fue reemplazada por una perspectiva neoliberal.

El Decreto Ley N° 1762 de 1977⁴⁹ creó el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, separándolo del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, y estableció la SUBTEL como organismo regulador y supervisor del sector. Esta norma, promulgada durante el gobierno de Pinochet, se enmarcó en la reorganización estatal y la centralización del control sobre áreas clave como las telecomunicaciones. El régimen militar buscó regular estrictamente las telecomunicaciones, considerándolas una herramienta fundamental para la difusión de información y el control social. El objetivo declarado era dar mayor autonomía a la regulación del sector en un contexto de liberalización económica, pero con un fuerte control gubernamental en sectores estratégicos.

Tras el DL N° 1762 de 1977, el gobierno militar emitió el Decreto Supremo N° 423 en octubre de 1978, que aprobó la Política Nacional de Telecomunicaciones. Cuatro años después, el 2 de octubre de 1982, se dictó la Ley N° 18.168, que reguló el sector de telecomunicaciones, impulsó la entrada de nuevas empresas y promovió la competencia. Esta ley estableció una completa separación entre las funciones de regulación y las operativas. Entre sus modificaciones posteriores destacan el Decreto con Fuerza de Ley N° 1 de 1987 (sobre tarifas), y las leyes 19.277 y 19.302 de 1994 (sobre concesiones de radiodifusión y sistema multiportador). La Ley N° 19.724 de 2001 modificó el Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones, habilitando subsidios directos del Estado para servicios de telecomunicaciones en áreas rurales y de bajos ingresos.

La Ley de Telecomunicaciones fue un instrumento clave en la transformación del sector y en la apertura a la competencia, permitiendo, entre otros aspectos, la concentración de concesiones radiales en manos privadas. La regulación de telecomunicaciones durante este período también afectó a la radio y la televisión, con un crecimiento significativo de la radiodifusión comercial en los años 80, impulsado por capital extranjero.

⁴⁹ En adelante DL N° 1762.

Continuidades y rupturas con el retorno democrático

La recuperación democrática en Chile en 1990 implicó un punto de inflexión en las políticas de comunicación, con una combinación de continuidades heredadas del régimen militar y rupturas que buscaban democratizar el acceso a la información y garantizar la libertad de expresión.

Entre las continuidades destacamos la persistencia del marco regulatorio. La Ley General de Telecomunicaciones de 1982 siguió vigente, manteniendo la estructura de concesiones y la separación entre regulación y operación. Según Prado Berger (2020), esta ley estableció la provisión privada de los servicios de telecomunicaciones (concesiones, permisos y licencias), incluso si podían ser considerados servicio público, y alentó la libre competencia y la libertad tarifaria. El autor concluye que el mercado de las telecomunicaciones ha mostrado altos niveles de inversión, una continua introducción de nuevas tecnologías, mayor profundización de la competitividad y una disminución sustantiva en los conflictos jurídicos entre las empresas que proveen servicios. Sin embargo, señala la necesidad de "flexibilidad normativa" para resolver nuevos requerimientos y conflictos.

Por otra parte, la privatización de medios iniciada en los años 80 continuó, favoreciendo la concentración de propiedad en grandes conglomerados, incluso con una creciente incorporación de capitales extranjeros. Y la SUBTEL mantuvo su función reguladora, con ajustes para adaptarla a la nueva institucionalidad democrática.

Por otra parte, las rupturas en esta materia incluyen una mayor apertura y pluralismo, ya que se promovió la diversidad de medios, permitiendo la entrada de nuevos actores y fortaleciendo la radiodifusión comunitaria. En cuanto a la regulación de contenidos, se establecieron normas para garantizar el pluralismo informativo y evitar la censura indirecta.

Por otra parte, el Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones, establecido mediante Ley N° 19.724 de 2001, implicó un fuerte impulso de subsidios estatales destinados a mejorar el acceso a las telecomunicaciones en zonas rurales y de sectores de bajos ingresos.

El régimen de Pinochet controló las telecomunicaciones para consolidar el poder, examinar la información y neutralizar la oposición. Tras el golpe de 1973, intervino rápidamente en medios y telecomunicaciones, colocando la administración estatal de servicios telefónicos y

radiodifusión bajo control directo del gobierno militar, a través de organismos que dependían del Ministerio del Interior o el de Defensa. La Junta de Gobierno también impuso una fuerte censura y regulaciones estrictas, prohibiendo contenidos considerados subversivos y clausurando emisoras y periódicos.

El Estado mantuvo una vigilancia rígida sobre la concesión y administración del espectro radioeléctrico, limitando la diversidad informativa y asegurando el predominio del discurso oficial. Las telecomunicaciones se utilizaron para difundir propaganda oficial, promoviendo la legitimidad del gobierno militar y censurando voces opositoras. Finalmente, el gobierno militar promovió la privatización de servicios públicos y la liberalización de mercados, alineado con reformas neoliberales, influenciado por modelos de liberalización de Estados Unidos y el Reino Unido.

a. Leyes del régimen militar como normas de origen

Las competencias del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones y de la Subsecretaría de Telecomunicaciones se derivan de distintas normativas. El DL N° 1.762 de 1977 y sus modificatorias significaron cambios sustanciales. Antes, la División de Telecomunicaciones operaba bajo la Superintendencia de Servicios Eléctricos, de Gas y de Telecomunicaciones, dependiente del Ministerio del Interior.

A partir de este Decreto-Ley, se creó la SUBTEL, dependiente del MTT (que también adquirió la denominación "y Telecomunicaciones"). La dotación inicial de personal provino de la disuelta División de Telecomunicaciones, y su presupuesto fue fijado por el Ministerio de Hacienda. Prado Berger (2020) afirma que "en el caso de las telecomunicaciones, se debió crear el órgano público y dotarlo de facultades en tal sentido (Decreto Ley N°1.762, 1977), para luego de manera paulatina pero sostenida ir añadiendo potestades normativas al mismo". El MTT puede delegar funciones de SUBTEL en Secretarías Regionales Ministeriales.

La SUBTEL se organiza internamente en siete Divisiones: Gabinete, Concesiones, Fiscalización, Administración y Finanzas, Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones, Jurídica, y Políticas Regulatorias y Estudios. La Ley de Telecomunicaciones (18.168), promulgada sin discusión parlamentaria debido a la dictadura, asigna al MTT y a la SUBTEL

la aplicación y control de sus disposiciones. Esta ley define los servicios de telecomunicaciones, incluyendo:

- Servicios de telecomunicaciones de libre recepción o de radiodifusión (radio y televisión).
- Servicios públicos de telecomunicaciones dirigidos a la comunidad en general (incluido el acceso a internet).
- Servicios limitados de telecomunicaciones que satisfacen necesidades específicas de determinadas empresas.
- Prestaciones de radioaficionados.
- Servicios intermedios de telecomunicaciones prestados por terceros a concesionarios o permisionarios.

En el ámbito radiofónico, esta ley favoreció la entrega gratuita de concesiones radiales por 25 años a los nacientes empresarios de la radiodifusión, lo que generó dificultades económicas para las radios locales, absorbidas por cadenas nacionales. Amaya García (2002, p. 47) señala: "El éxito financiero alcanzado en el negocio de la radiodifusión durante la Dictadura, abrió el hambre a los capitales extranjeros. A partir de 1990, la colombiana cadena Caracol y la venezolana–estadounidense Iberoamerican Media Partners, llegaron a Chile para comprar y crear nuevas radios."

En enero de 2017, se aprobó el Código de Ética de la SUBTEL, en línea con la agenda de probidad y transparencia del gobierno chileno y su adhesión a la Convención contra la Corrupción de las Naciones Unidas⁵⁰.

Por otra parte, la Constitución Política de la República de Chile instituyó, en el Art. 19, inc. 12:

Habrá un Consejo Nacional de Televisión (CNTV), autónomo y con personalidad jurídica, encargado de velar por el correcto funcionamiento de este medio de comunicación. Una ley de quórum calificado señalará la organización y demás funciones y atribuciones del referido Consejo.

⁵⁰ Ver https://www.subtel.gob.cl/wp-content/uploads/2018/07/Codigo_Etica_SUBTEL.pdf

La Ley N° 18.838 conformó el CNTV como institución autónoma de rango constitucional, con la misión de velar por el correcto funcionamiento de todos los servicios de televisión. El Art. 1° de este instrumento legal precisa que el CNTV posee personalidad jurídica y patrimonio propio, y se relaciona con el Presidente de la República a través del Ministerio Secretaría General de Gobierno.

Además, se creó el Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones, dependiente del MTT, para promover la ampliación de la cobertura y el acceso a usuarios en zonas rurales y urbanas de bajos ingresos. Este fondo es administrado por el Consejo de Desarrollo de las Telecomunicaciones, presidido por el titular del MTT e integrado por los ministerios de Economía, Fomento y Turismo; Hacienda; y Desarrollo Social y Familia, junto a tres profesionales con experiencia en telecomunicaciones designados por el Presidente de Chile. El subsecretario de Telecomunicaciones actúa como secretario ejecutivo del Consejo. Resalta la ausencia total de actores de la sociedad civil en la integración de ese Consejo de Desarrollo de las Telecomunicaciones.

La SUBTEL elabora un programa anual de proyectos subsidiables, basándose en solicitudes específicas, que eleva al Consejo de Desarrollo de las Telecomunicaciones junto con evaluaciones técnico-económicas y prioridades sociales. Se pueden subsidiar proyectos de telefonía fija, telecentros comunitarios, servicios de radiodifusión de libre recepción (TV y radios), ampliación de infraestructura para la TV Digital y servicios de acceso a internet, entre otros que beneficien directamente a la comunidad.

b. Carácter sectorial y técnico con incumbencia en diferentes actividades

La SUBTEL se considera un organismo de control sectorial, ya que regula y fiscaliza exclusivamente el sector de las telecomunicaciones. Su actividad se enfoca en la gestión del espectro radioeléctrico, la concesión de licencias y la supervisión de los servicios de telecomunicaciones en el país.

Según el portal del MTT, la SUBTEL extiende su actuación a campos como la telefonía 5G, la fibra óptica, la TV Digital y la operación del Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones. El amplio espectro de actuación que le otorgan los dispositivos legales la ha configurado como un ente regulador de las telecomunicaciones con alcance en diversas actividades del sector.

c. Relativa autonomía con dependencia

La SUBTEL es un organismo público que depende del MTT. Esto significa que su gestión y decisiones están sujetas a la autoridad ministerial y al marco normativo del gobierno. La designación del subsecretario de Telecomunicaciones se realiza mediante decreto del poder ejecutivo y del MTT, y no tiene plazo de vigencia definido.

Aunque SUBTEL goza de autonomía relativa en el ejercicio de sus funciones, su accionar se encuentra limitado por la dependencia del MTT, al cual asiste con informes técnicos para la toma de decisiones. La articulación entre el MTT y la SUBTEL se da a través de la definición de políticas públicas: la SUBTEL propone y ejecuta políticas en materia de telecomunicaciones, mientras que el MTT supervisa su integración con el desarrollo del transporte y la infraestructura nacional.

En cuanto a regulación y fiscalización, la SUBTEL regula el espectro radioeléctrico y supervisa a los operadores, mientras que el MTT coordina la fiscalización de servicios que involucran conectividad y movilidad. La SUBTEL también está facultada para dar respuestas definitivas a reclamos de usuarios de servicios de internet y telefonía. Ambas entidades trabajan juntas en proyectos estratégicos, como la expansión de la conectividad digital y el desarrollo de infraestructura tecnológica.

La SUBTEL y el CNTV tienen funciones distintas pero complementarias. La primera regula el espectro radioeléctrico, otorga concesiones de telecomunicaciones y supervisa el cumplimiento de la Ley General de Telecomunicaciones, enfocándose en la infraestructura y el acceso a los servicios (incluida la televisión digital). El CNTV, por su parte, es autónomo y supervisa los contenidos televisivos, garantizando el pluralismo, la calidad y el respeto a la audiencia. También otorga concesiones de radiodifusión televisiva y regula la transmisión de programas culturales.

Ambos organismos se articulan en temas como la transición a la televisión digital, donde la SUBTEL gestiona el espectro y la tecnología, mientras que el CNTV supervisa los contenidos y la concesión de señales de libre recepción.

d. Vasta capacidad reguladora y sancionadora

La Subsecretaría de Telecomunicaciones es una institución central en la regulación de las comunicaciones en Chile, con vastas capacidades reguladoras y sancionadoras. Operando bajo la égida del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, la SUBTEL puede dictar normas técnicas, fiscalizar la aplicación de la Ley General de Telecomunicaciones (Ley 18.168) y, con la aprobación del MTT, aplica sanciones a las empresas que incumplan la normativa. Es necesario recalcar que su facultad normativa se enfoca principalmente en la dimensión técnica del sector.

El Decreto Ley N° 1763 confiere al MTT la potestad de "adoptar todas las medidas técnicas normativas necesarias para orientar, controlar, dirigir, coordinar, fomentar, desarrollar, estructurar y organizar las Telecomunicaciones del país" (Art. 4). Complementariamente, el artículo 6° del mismo decreto le otorga al MTT la capacidad de sancionar incumplimientos, gestionar el espectro radioeléctrico, emitir normas técnicas, interpretar y ejecutar la regulación sectorial, supervisar la normativa interna e internacional, y solicitar información a entidades y particulares bajo su supervisión.

Por su parte, la SUBTEL se concentra en conocer y resolver asuntos de carácter técnico relacionados con las telecomunicaciones. En el ejercicio de estas facultades, el Subsecretario puede tomar las medidas necesarias y aplicar las sanciones administrativas establecidas por la legislación (Art. 7, DL N° 1.762). La Ley N° 18.168 expandió significativamente el campo de acción de SUBTEL, otorgándole poderes normativos, de interpretación y aplicación, así como la capacidad de sancionar y suspender servicios ante el incumplimiento de obligaciones y deberes.

En virtud de esta norma, las competencias de SUBTEL incluyen:

- Requerir información.
- Participar o decidir en el otorgamiento de autorizaciones y concesiones.
- Fiscalizar, inspeccionar e instruir.
- Resolver reclamos de usuarios.
- Evaluar el cumplimiento de las concesiones e identificar y reducir riesgos de los proveedores.
- Contratar para fortalecer la supervisión.
- Asegurar la continuidad del servicio a expensas del proveedor.

- Asumir temporalmente la provisión del servicio público si se declara la caducidad de una concesión.

Herrera Orellana (2023, p. 128) sintetiza la amplitud de estas atribuciones, señalando que tanto el MTT como la SUBTEL tienen la capacidad de supervisar y garantizar el cumplimiento de los marcos jurídicos. Además, disponen de poderes normativos para ejecutar y, cuando es necesario, complementar las leyes y reglamentos vigentes. Junto con las potestades sancionatorias, cuentan con una amplia variedad de facultades orientadas a la prevención y cooperación con los proveedores.

Respecto a las sanciones, el Título VII de la Ley N° 18.168 otorga la potestad de establecerlas al MTT, aunque la SUBTEL debe aportar informes decisivos en algunos casos. No obstante, el artículo 39 de la misma ley confiere a la SUBTEL la facultad de suspender hasta por 30 días el funcionamiento de un servicio cuando se contravengan normas técnicas del marco regulador (Art. 24) y las observaciones no sean subsanadas en el plazo fijado. En el caso de los servicios de radiodifusión televisiva y limitados de televisión, esta suspensión tiene carácter cautelar y debe ser informada simultáneamente, junto con los antecedentes justificativos, al Consejo Nacional de Televisión (Art. 39, Ley 18.168).

La centralidad y creciente influencia de la SUBTEL se explica por la dinámica del sector. Pardo Berger (2020) sostiene que "ante las complejidades propias de la incorporación de la tecnología como un elemento esencial para el desarrollo del país, la Subsecretaría ha ido actuando y desarrollando su rol normativo, conquistando cada vez mayores espacios normativos y haciendo sus límites competenciales cada vez más difusos" (p. 4, párrafo 2).

Este mismo autor postula que la base de la innovación tecnológica en las telecomunicaciones implica cambios rápidos que son mejor abordados por la regulación administrativa que por las leyes parlamentarias, ya que estas últimas suelen legislar sobre tecnologías ya establecidas. Como ejemplo, cita que el estándar técnico para la Televisión Digital Terrestre en Chile se estableció por decreto del MTT en 2009, mientras que la ley correspondiente se aprobó cinco años después, en 2014 (Ley N° 20.750).

Pardo Berger (2020) concluye que, si bien el Legislador intentó establecer una regulación completa del sector, las facultades normativas delegadas al órgano público fueron expresadas de manera vaga e imprecisa. Solo la necesidad de incorporar progresivamente los avances tecnológicos en las últimas dos décadas ha impulsado a los actores a una actitud más deferente respecto de la acción normativa de la administración en estas materias.

Como corolario, es evidente que la SUBTEL ha asumido paulatinamente mayores facultades normativas. El marco legal aprobado por el Congreso ha quedado relegado a una parte de la regulación sectorial, mientras que el órgano de control ha emitido un conjunto significativo de reglamentos y normas administrativas de carácter técnico. Estas normativas se enmarcan en las facultades otorgadas al regulador por la Ley N° 18.168, y se considera que una norma técnica debe cumplir tres requisitos: tener un fundamento científico, ser técnicamente viable y contar con un mínimo arraigo en la realidad económica e industrial del país (Álvarez García, 1999, p. 83).

e. Financiamiento del Presupuesto Nacional

La SUBTEL se financia principalmente a través de asignaciones directas de la Ley de Presupuesto de la Nación, que define anualmente los fondos para sus operaciones y proyectos. Además, la SUBTEL administra el Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones (FDT), una herramienta financiera del gobierno chileno diseñada para extender la cobertura de servicios de telecomunicaciones a zonas rurales o de bajos ingresos. A pesar de estas fuentes, la SUBTEL carece de fuentes de financiamiento propias y plurales, lo que la distancia de las recomendaciones internacionales para organismos reguladores.

f. Modalidad de Actuación: Ex Ante y Ex Post

La SUBTEL opera mediante una combinación de modalidades de actuación *ex ante* (preventiva) y *ex post* (correctiva), adaptándose al tipo de regulación y fiscalización requerida:

- **Ex ante:** La Subsecretaría establece normativas y requisitos previos a la operación de los servicios de telecomunicaciones. Esto incluye la asignación de concesiones, la regulación del espectro radioeléctrico y la definición de estándares de calidad para los operadores. Su intervención en esta etapa inicial es clave para configurar el mercado y asegurar condiciones equitativas desde el comienzo.
- **Ex post:** La SUBTEL también ejerce un rol fiscalizador, supervisando el cumplimiento de las normativas vigentes y aplicando sanciones cuando se detectan

infracciones. Por ejemplo, puede imponer multas a empresas que no respeten las condiciones de sus concesiones o que afecten la calidad del servicio a los usuarios. Este control posterior es vital para mantener la disciplina del mercado y proteger los derechos de los consumidores.

Es importante señalar que, mientras que los concursos y otorgamientos de radiodifusión sonora son gestionados por la SUBTEL y el MTT, los de radiodifusión televisiva de libre recepción son competencia exclusiva del Consejo Nacional de Televisión, según el artículo 12 de la Ley N° 18.838.

Esta distinción resalta la especialización de SUBTEL en las telecomunicaciones generales, diferenciándose del rol más centrado en contenidos del CNTV para la televisión.

g. El CNTV ejerce la supervigilancia y fiscalización de contenidos

El MTT y la SUBTEL tienen la dirección técnica de las telecomunicaciones, pero carecen de facultades sobre el contenido de la información transmitida, independientemente del medio o sistema. Por el contrario, al CNTV le corresponde la supervigilancia y fiscalización del contenido de las emisiones televisivas, salvo en las materias técnicas que son normadas y supervisadas por SUBTEL.

La ley de creación del CNTV (Ley 18.838, Art. 1°) define el "correcto funcionamiento" de los servicios de televisión como el respeto permanente a través de su programación de principios fundamentales, incluyendo:

- La democracia, la paz, el pluralismo.
- El desarrollo regional, el medio ambiente, la familia.
- La formación espiritual e intelectual de la niñez y la juventud, los pueblos originarios.
- La dignidad humana y la igualdad de derechos y trato entre hombres y mujeres.
- Todos los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución y tratados internacionales ratificados por Chile. Esta definición subraya la importancia del CNTV en la esfera del contenido, mientras que SUBTEL se consolida como el pilar técnico y estructural de la conectividad y la infraestructura.

Como vimos, estos puntos quedaron mejor definidos mediante la aprobación de las Normas Generales sobre Contenidos de las Emisiones Televisivas.

h. Mecanismos de transparencia y rendición de cuentas

Los procedimientos de transparencia y rendición de cuentas de la SUBTEL se rigen por la Ley N° 20.285 de Acceso a la Información Pública. Su compromiso con la transparencia se evidencia en la Plataforma Ley del Lobby – SUBTEL⁵¹, que detalla registros de viajes, reuniones, nóminas de lobbistas y gestores de intereses, y donativos, entre otros datos accesibles en su sitio web.

El gobierno chileno, como resultado de la Ley 20.285 promulgada en 2000, vigente desde 2009 y modificada en el 2020, habilitó el Portal de Transparencia. Este portal busca "abrir la información de los organismos públicos a todas las personas, promoviendo un sistema estatal más cercano, generando nuevos espacios para la participación y mejorando las exigencias de rendición de cuentas de la gestión pública"⁵².

Otro control general aplicable a la SUBTEL es el ejercido por la Contraloría General de la República, que realiza una vigilancia financiera sobre el Estado y fiscaliza las cuentas de los servicios y entidades bajo su supervisión. Este mecanismo es crucial para garantizar la transparencia en el manejo de los recursos públicos.

En síntesis, la SUBTEL debe rendir cuentas a la Contraloría General de la República por el uso de los recursos públicos y la transparencia en su gestión. Además, está sujeta a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ley 20.285), que la obliga a proporcionar información sobre su funcionamiento, estructura y presupuesto en su Portal de Transparencia.

Aunque la SUBTEL rinde cuentas al Congreso, no lo hace de manera directa y constante. Su rendición se efectúa principalmente a través de informes y comparecencias ante comisiones parlamentarias cuando se requiere evaluar su gestión, presupuesto o políticas públicas en telecomunicaciones, sin una obligación de periodicidad fija. Esta asimetría en la rendición de cuentas parlamentaria podría ser un punto de análisis sobre la independencia y fiscalización del organismo.

⁵¹ <https://www.leylobby.gob.cl/instituciones/AN002>

⁵² <https://www.portaltransparencia.cl/PortalPdT/>

Conclusiones

El análisis del marco regulatorio de las comunicaciones en Chile revela a la Subsecretaría de Telecomunicaciones (SUBTEL) como un actor fundamental y dinámico en la configuración y supervisión del sector. Desde su creación en 1977, la SUBTEL ha navegado entre diversos contextos políticos y tecnológicos, consolidándose como el principal organismo técnico-administrativo regulador del país.

La SUBTEL es el eje técnico-estructural de las telecomunicaciones chilenas. Sus extensas capacidades regulatorias y sancionadoras, que abarcan desde la gestión *ex ante* (prevención, asignación de concesiones y espectro) hasta *ex post* (fiscalización, sanciones), son cruciales para el funcionamiento y la evolución del mercado.

A diferencia del CNTV, cuyo mandato se centra en la supervisión de contenidos televisivos, la SUBTEL se enfoca en la infraestructura, el acceso y la competencia, asegurando la viabilidad y calidad de los servicios en un entorno de constante innovación. Esta especialización técnica ha sido y sigue siendo vital para la estabilidad y el desarrollo del sector.

La génesis de la SUBTEL en un contexto de reorganización estatal y centralización del control durante la dictadura de Pinochet se ha visto superada por su capacidad de adaptación y respuesta a la vertiginosa innovación tecnológica. Como señala Pardo Berger (2020), la lentitud de los procesos legislativos a menudo contrasta con la velocidad de los avances tecnológicos.

Esto ha posicionado a la SUBTEL como un actor clave en la emisión de normas técnicas y reglamentos administrativos, que complementan la Ley General de Telecomunicaciones. Esta "flexibilidad normativa" le ha permitido a Chile integrar eficazmente nuevas tecnologías, como la Televisión Digital Terrestre (aunque la ley llegara años después del estándar técnico), evidenciando la importancia de un regulador con agilidad técnica.

A pesar de su crucial rol, la autonomía de la SUBTEL enfrenta desafíos. Su dependencia orgánica del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones y la designación de su responsable sin un plazo fijo podrían limitar su independencia frente a las políticas de gobierno de turno.

Un punto crítico es la ausencia de fuentes de financiamiento propias y plurales, lo que la distancia de las recomendaciones internacionales para organismos reguladores y podría afectar su capacidad de acción a largo plazo. Además, la falta de una rendición de cuentas periódica y obligatoria al Congreso presenta una oportunidad para fortalecer la supervisión democrática y la transparencia del regulador.

En otro orden, SUBTEL ha sido un instrumento esencial en la liberalización del sector de telecomunicaciones chileno, transitando de monopolios estatales a un modelo de provisión privada basado en concesiones y la promoción de la libre competencia, aunque esta última sea aún incipiente. La Ley N° 18.168 ha sido la base para esta transformación, impulsando la inversión y la introducción de nuevas tecnologías, aunque requiere una revisión integral en el actual contexto democrático y atendiendo a las demandas de diferentes actores.

Paralelamente, la administración del Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones (FDT) por parte de la SUBTEL subraya su compromiso con la reducción de la brecha digital, subsidiando el acceso en zonas desfavorecidas. Esto demuestra que su función trasciende la mera supervisión de mercado para incluir también la promoción del acceso universal y la cohesión social.

En síntesis, la SUBTEL emerge como un regulador técnico relevante, con una creciente influencia en el ecosistema de las telecomunicaciones chilenas, vital para la adaptación tecnológica y la dinámica de un mercado en constante evolución. Sin embargo, abordar los retos relacionados con su autonomía, financiamiento y mecanismos de rendición de cuentas resulta crucial para asegurar una regulación aún más robusta, transparente e independiente, capaz de afrontar los desafíos futuros del sector en Chile.

Capítulo IX

REGULADOR DE PARAGUAY

La entidad que tiene a su cargo la regulación de las comunicaciones en Paraguay es la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL), creada en 1995 con la sanción del marco regulatorio para las telecomunicaciones, Ley N° 642, con la finalidad de regular, supervisar y promover el desarrollo del sector de las telecomunicaciones en el país.

La creación de la CONATEL tuvo lugar en un contexto político y económico de reformas significativas en ese país, impulsadas por el presidente Juan Carlos Wasmosy⁵³ para consolidar las instituciones democráticas tras más de cuatro décadas de gobiernos militares. Las políticas económicas estuvieron en sintonía con las recomendaciones neoliberales dominantes en ese momento. Algunos puntos centrales que marcaron ese entorno de emergencia de la ley de telecomunicaciones son:

- Transición democrática: Paraguay estaba en un período de consolidación democrática tras la caída de la dictadura de Alfredo Stroessner en 1989. En 1993, había tenido sus primeras elecciones democráticas completas y, luego de varios planteos sobre la validez del proceso electoral, se proclamó ganador a Wasmosy.
- Reformas económicas: durante la década de 1990, Paraguay -al igual que muchos países de América Latina- implementó reformas económicas y de liberalización que incluyeron la desregulación de varios sectores económicos, privatizaciones y la apertura de mercados para fomentar la inversión extranjera directa y el crecimiento económico.
- Modernización del sector de telecomunicaciones: antes de la creación de CONATEL, el sector de telecomunicaciones en Paraguay estaba bajo un control estatal más rígido y necesitaba modernización y expansión. La creación de un organismo regulador

⁵³ Juan Carlos Wasmosy Monti, referente del Partido Colorado, presidió la república de Paraguay desde agosto de 1993 hasta 1998, aunque no logró controlar el Congreso. Fue el primer presidente no militar electo desde 1954. Su mandato se orientó a consolidar las instituciones políticas tras varios años de gobiernos de facto y promover reformas económicas y estructurales. Alentó la apertura comercial, incentivó la inversión extranjera e impulsó políticas de desarrollo industrial. Ver: <https://historiauniversal.org/historia-del-paraguay-gobierno-de-juan-carlos-wasmosy-monti-1993-1998/>

independiente era parte de los esfuerzos para atraer inversiones, mejorar la infraestructura y expandir los servicios de telecomunicaciones.

- Marco legal y regulador: la Ley N° 642 de 1995, que creó CONATEL, fue parte de un esfuerzo más amplio para establecer un marco legal y regulatorio moderno para las telecomunicaciones, alineado con las mejores prácticas internacionales. Esta ley buscaba garantizar la competencia, regular el espectro radioeléctrico y proteger los derechos de los consumidores.

El gobierno electo en 1993 se encontró con un sector de telecomunicaciones caracterizado por varias situaciones críticas. Las telecomunicaciones en Paraguay estaban dominadas de manera monopólica por la empresa estatal Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTELCO)⁵⁴. Este monopolio estatal significaba que no había competencia en el sector.

La infraestructura de telecomunicaciones era limitada y subdesarrollada. La penetración de servicios telefónicos era baja, especialmente en áreas rurales y la calidad del servicio a menudo era deficiente, con problemas de mantenimiento y de expansión de la red. Este panorama abarcaba al conjunto de la infraestructura y los servicios públicos paraguayos, en particular los servicios básicos como el agua potable y la electricidad.

La tecnología utilizada por ANTELCO estaba desactualizada debido a la falta de inversiones en nuevas tecnologías y modernización de equipos, lo que derivó en una infraestructura anticuada y una capacidad insuficiente para satisfacer la demanda creciente de servicios de telecomunicaciones. El bajo nivel de inversión en el sector de telecomunicaciones, tanto por parte del gobierno como del sector privado, y la ausencia de un marco regulatorio adecuado -sumado a las barreras para la entrada de nuevos actores- dificultaba la atracción de inversión extranjera.

Otros factores contextuales fueron la burocracia y la corrupción imperante en Paraguay y que marcaron la gestión estatal del sector telecomunicaciones, limitando la eficiencia y el desarrollo. Por otra parte, el acceso a los servicios de telecomunicaciones estaba concentrado en áreas urbanas, dejando a muchas comunidades rurales y territorialmente dispersas sin

⁵⁴ En diciembre del 2001, como parte del proceso de “Reorganización de Entidades Públicas descentralizadas, de reforma y modernización de Organismos de la Administración Central”, dispuesto por Ley 1615/2000, la empresa cambió de nombre, denominándose desde entonces Compañía Paraguaya de Comunicaciones Sociedad Anónima (Copaco S.A.) convirtiéndose en una empresa de capital 100% estatal. Ver: https://www.jica.go.jp/Resource/paraguay/espanol/activities/c8h0vm0000ccs175-att/activity21_20.pdf

servicios adecuados. La disparidad en el acceso contribuía a una brecha significativa en la conectividad y el desarrollo económico.

El escenario previo a las reformas de Wasmosy incluye una regulación inadecuada del sector, ya que no se adaptaba a las necesidades del mercado en ese momento. La falta de un ente regulador independiente y eficiente impedía la implementación de políticas efectivas para el desarrollo del sector. La llegada del gobierno de Wasmosy y las reformas de la década de 1990, incluyendo la creación de CONATEL, impulsaron políticas dirigidas a modernizar y liberalizar el sector de telecomunicaciones. Esas reformas -inscritas en las recomendaciones neoliberales- buscaron introducir competencia, atraer inversión, y mejorar la infraestructura y los servicios de telecomunicaciones en Paraguay.

Antes de la creación de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL), ejercía las funciones de regulador estatal del sector en Paraguay el Ministerio de Transporte y Comunicaciones (MTC). Esta cartera fue reorganizada y actualmente se divide en dos entidades separadas:

- a. Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC): encargado de desarrollar infraestructura y servicios en los sectores de transporte y comunicaciones. Su objetivo es mejorar la conectividad física y digital para los ciudadanos.
- b. Dirección Nacional de Transporte (DINATRA): creada en 2000 como entidad reguladora de los servicios de transporte de pasajeros y cargas, tanto a nivel nacional como internacional.

En este contexto político y económico, que incluye una reforma de la Constitución de Paraguay en 1992, se sanciona la Ley Nacional de Telecomunicaciones que -entre otras cosas- crea la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL). Ese marco legal le otorga al ente -entre otras muchas- la función de regular y controlar las actividades comunicacionales, implementar estrategias de inclusión digital, le delega la representación del país en foros de cooperación internacional y la suscripción de acuerdos internacionales relacionados con tecnología y telecomunicaciones.

A través de CONATEL se gestionan, administran y controlan las frecuencias del espectro radioeléctrico, asignando las frecuencias en distintas áreas. La Ley de Telecomunicaciones estableció las bases para la regulación del sector en el país, y asignó a la CONATEL un papel crucial en la planificación, organización y control de las telecomunicaciones nacionales.

La CONATEL actualmente se relaciona con el poder ejecutivo a través del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones. Según declara en su portal web, se ha fijado como propósito regular y fomentar las telecomunicaciones propiciando la conectividad y el desarrollo del país. En tanto que su misión es “fomentar, controlar y reglamentar las telecomunicaciones en el marco de una política integrada de servicios, prestadores, usuarios, tecnología e industria, para contribuir al bienestar de los habitantes del Paraguay. Para ello, se ha propuesto “ser una entidad reguladora de las telecomunicaciones, eficaz y eficiente, que ayude a lograr que los beneficios de las telecomunicaciones y la economía digital contribuyan al bienestar de la población del Paraguay”⁵⁵.

La Comisión Nacional de Telecomunicaciones ha estado en el centro de atención en términos de su estructura y desempeño. Un estudio reciente señala que la estructura actual de CONATEL es inadecuada para cumplir su misión y visión institucional. El análisis de la cantidad de funcionarios y cargos en su organigrama demuestra una concentración significativa en las áreas de apoyo, con un 59%, mientras que las áreas misionales representan el 38% y las áreas estratégicas solo el 3%. Para alinearse con los ejes estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo 2030, se requerirá una actualización tanto de los objetivos estratégicos como de la estructura organizacional (Candia y Jiménez Chaves, 2020).

a. Rango jurídico: ley del congreso

Hemos señalado que el regulador de las comunicaciones de Paraguay fue instituido en el marco de la Ley N° 642 de 1995 de Telecomunicaciones. El Título II de esa norma crea CONATEL, establece que será dirigida por un directorio de cinco miembros, fija la duración de los mandatos de sus integrantes y las condiciones que deben reunir para ser designados y aquellas que impiden nombramientos. El Art. 12 estableció las causas de cese en sus funciones de los directores, artículo que fue modificado posteriormente mediante Ley N° 2478 de 2004.

La Ley N° 642 de 1995 despliega una extensa lista de funciones asignadas a la CONATEL, entre las que se cuentan administrar el espectro radioeléctrico, gestionar el otorgamiento de licencias para la explotación de los servicios, asesorar al Poder Ejecutivo para definir

⁵⁵ <https://www.conatel.gov.py/conatel/quienes-somos/>

políticas para el sector, fijar estándares técnicos, prevenir conductas anticompetitivas, cumplir y hacer cumplir la ley y las regulaciones establecidas. En términos generales, el Art. 15 señala:

La Comisión Nacional de Telecomunicaciones tendrá a su cargo la regulación administrativa y técnica y la planificación, programación, control, fiscalización y verificación de las telecomunicaciones conforme a la normativa aplicable y las políticas del Gobierno para el sector.

La Comisión ejercerá sus funciones en forma exclusiva, sin que ellas puedan ser delegadas ni objeto de avocamiento por parte de otros organismos del Estado.

Además del marco legal aprobado por el Congreso paraguayo, resulta apropiado señalar que la Constitución Nacional de ese país en el Título dedicado al empleo de los medios masivos de comunicación social, aborda la cuestión de las señales de comunicación electromagnéticas. En este sentido, el Artículo 30⁵⁶ establece:

La emisión y la propagación de las señales de comunicación electromagnética son del dominio público del Estado, el cual, en ejercicio de la soberanía nacional, promoverá el pleno empleo de las mismas según los derechos propios de la República y conforme con los convenios internacionales ratificados sobre la materia. La ley asegurará, en igualdad de oportunidades, el libre acceso al aprovechamiento del espectro electromagnético, así como al de los instrumentos electrónicos de acumulación y procesamiento de información pública, sin más límites que los impuestos por las regulaciones internacionales y las normas técnicas. Las autoridades asegurarán que estos elementos no sean utilizados para vulnerar la intimidad personal o familiar y los demás derechos establecidos en esta Constitución.

⁵⁶Ver: <https://www2.iidh.ed.cr/capel2016/media/1152/constituci%C3%B3n-pol%C3%ADtica-de-la-rep%C3%ABlica-del-paraguay.pdf#>:

Esta disposición reafirma el rol del Estado en el sector telecomunicaciones y fija su deber de promover el pleno empleo de los recursos del espectro electromagnético, generando un entorno que asegure la igualdad de oportunidades.

b. Convergentes o Sectoriales

La CONATEL tiene competencia en materia de telecomunicaciones y radiodifusión sonora y audiovisual. Debe elaborar el Plan Nacional de Telecomunicaciones y el Plan Nacional de Frecuencias, mantener actualizado el Registro Nacional de Servicios de Telecomunicaciones⁵⁷ con el listado de los prestadores de cable distribución; internet y transmisión de datos; servicios de distribución de señales de audio y TV directa al hogar (DATDH); servicio telefónico básico, de telecomunicaciones móviles por satélites, teléfonos públicos, telefonía móvil celular; radiodistribución televisiva, radiodifusión FM y AM, radiodifusión televisiva y servicios de TV digital, entre otras.

En este sentido, el organigrama aprobado en 2019, por debajo del Directorio y su presidente, tiene cinco gerencias: Internacional e Interinstitucional; de Planificación y Desarrollo; de Radiocomunicaciones; de Servicios de Telecomunicaciones; y de Supervisión y Control.

A su vez, de la Gerencia de Radiocomunicaciones dependen tres departamentos: Gestión de Servicios de Telecomunicaciones; de Ingeniería del Espectro; y el de Radiodifusión. De la Gerencia de Servicios de Telecomunicaciones se desprenden, también, tres departamentos: Gestión de Servicios de Telecomunicaciones; de Reglamentación y Homologación; y de Obligaciones. Por su parte, la Gerencia de Supervisión y Control tiene dos departamentos a su cargo: Control Técnico del Espectro y Supervisión de Redes y Servicios⁵⁸.

Aunque la Ley no lo declara explícitamente, las funciones atribuidas y la organización interna que se dio la CONATEL la configuran como un regulador convergente.

c. Independencia y Autonomía

⁵⁷ Ver: <https://www.conatel.gov.py/conatel/registro-n-s-t/>

⁵⁸ Ver: https://www.conatel.gov.py/conatel/wp-content/uploads/2022/09/organigrama_2019.pdf

La CONATEL es una entidad autárquica con personería jurídica de derecho público, que, como hemos señalado, se relaciona con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones. La Comisión es dirigida por un directorio integrado por cinco miembros: un presidente y cuatro directores, todos son nombrados por el presidente de la Nación, que también designa dos directores suplentes.

La función de director titular es remunerada, el mandato es de cinco años, excepto el del presidente que coincide con el del Presidente de la República⁵⁹. El texto del Art. 8 de la Ley N° 642 de 1995 señala que los directores “permanecerán en el ejercicio de sus funciones” por cinco años, mientras que el mandato del presidente del directorio “coincidirá con el del presidente de la República”.

Si bien la constitución paraguaya fija un período de cinco años como duración del ejercicio de la función de presidente, entendemos que este artículo de la ley de telecomunicaciones atiende al interés de garantizar la estabilidad del directorio, en tanto que ante cualquier situación que derive en el recambio de la figura del titular del poder ejecutivo, el nuevo presidente de la nación solo puede reemplazar al presidente de la CONATEL, no así a todo el directorio.

Las condiciones para ser director de la Comisión son tres: contar con nacionalidad paraguaya, ser mayor de 25 años, y tener solvencia moral e idoneidad en la materia. El cumplimiento de este último criterio queda al arbitrio del presidente del país. A su vez, se fijaron seis causales de impedimento para ser miembro del regulador (Art. 8 de la Ley de Telecomunicaciones), que parecen de aplicación general para el nombramiento de funcionarios públicos.

En este marco, y especificando lo dispuesto en el Art. 11 de la Ley N° 642 de 1995, el decreto reglamentario de esa norma puntualiza algunas incompatibilidades. El Art. 22 del Decreto N° 14.135 de 1996 establece que ningún integrante del directorio puede ser parte de organizaciones -de cualquier tipo- dedicadas a las telecomunicaciones en “calidad de director, técnico, consultor, abogado, perito, accionista, socio o asalariado, ni tampoco tener

⁵⁹ Constitución de Paraguay - Art. 229 - De la duración del mandato. El Presidente de la República y el Vicepresidente durarán cinco años improrrogables en el ejercicio de sus funciones, a contar desde el quince de agosto siguiente a las elecciones. No podrán ser reelectos en ningún caso. El Vicepresidente sólo podrá ser electo Presidente para el período posterior, si hubiese cesado en su cargo seis meses antes de los comicios generales. Quien haya ejercido la presidencia por más de doce meses no podrá ser electo Vicepresidente de la República.

interés directo o indirecto en la manufactura o venta de materiales para las telecomunicaciones”.

La violación de las condiciones de incompatibilidad o inhabilitación debidamente comprobadas, son una de las tres causales de cesación en la función de integrante del directorio de CONATEL. Las otras dos son cumplimiento del tiempo de mandato o renuncia presentada ante el poder ejecutivo.

Los legisladores paraguayos fueron más minuciosos al procurar la independencia de la Comisión respecto de los operadores del sector de las comunicaciones, que al establecer pautas que atendieran a la forma de designación de los miembros del directorio para resguardar su independencia política.

Destacamos una disposición del Decreto N° 14.135 de 1996, que hace hincapié en la autonomía de CONATEL: “Las Resoluciones del Directorio no necesitarán la aprobación ulterior de otras autoridades para su validez y aplicación” (Art. 27).

Bajo la órbita de la Comisión, la Ley de Telecomunicaciones instituyó el Consejo de Radiodifusión integrado por seis miembros: el presidente de CONATEL -que preside el Consejo- y un representante de los licenciarios de radios de la capital paraguaya; uno por los licenciarios de las radios del interior; uno por los licenciarios de estaciones de televisión; un representante de los trabajadores de radio y televisión organizados; y, un representante de los licenciarios de la televisión por cable y teledirigida. Cada sector propone a su representante, y este es nombrado de forma ad honorem por el presidente de la Nación por un lapso de cinco años, y pueden ser reelegidos.

El Consejo sesiona con un quórum de mayoría absoluta y toma decisiones por mayoría simple. Entre sus funciones se encuentran asesorar a CONATEL respecto de la adjudicación de frecuencias; intervenir en la definición de los reglamentos de radiodifusión y evacuar las consultas que le formule la CONATEL. Como se aprecia, es un órgano consultivo y asesor, sin capacidad de tomar decisiones por sí mismo.

d. Vigorosa capacidad reguladora y sancionadora

La CONATEL tiene domicilio en Asunción, la capital de Paraguay y competencia en todo el país. Tiene a su cargo la regulación administrativa y técnica, y la planificación,

fiscalización y verificación de las telecomunicaciones. Estas funciones no pueden ser delegadas ni objeto de avocamiento por parte de otros organismos estatales.

El artículo 16 de la Ley de Telecomunicaciones determina sus funciones, entre las cuales destacan dictar los reglamentos en materia de telecomunicaciones; elaborar y aplicar los planes nacionales de frecuencias y el de telecomunicaciones; administrar el espectro radioeléctrico; determinar las condiciones de elegibilidad para las concesiones, otorgamiento y cesión de licencias y autorizaciones; aplicar las sanciones previstas en la ley y en los contratos de concesión.

Debe proponer al poder ejecutivo los regímenes tarifarios, tasas, derechos y aranceles de los servicios bajo su control, y percibir las mismas con las cuáles financia sus operatorias. También fija estándares técnicos y aprueba redes y equipos, entiende en los contratos de interconexión.

Debe intervenir para prevenir conductas anticompetitivas y discriminatorias y las bajas o alzas artificiales de precios y tarifas; y -además- tiene que resolver administrativamente los reclamos y planteos de usuarios, prestadores de servicios y otros interesados.

El régimen de sanciones aplicables está prescrito en el Título XI de la Ley de Telecomunicaciones, fijando las penas administrativas cuya aplicación corresponde a la CONATEL, que también puede impulsar acciones penales.

e. Pluralidad de fuentes de financiamiento

El financiamiento de la CONATEL proviene de aportes que pagan las operadoras de servicios en concepto de derechos, tasas y aranceles establecidos en la ley; de las asignaciones, donaciones, legados, transferencias u otros aportes, por cualquier título provenientes de personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras; y otros ingresos propios de su actividad. También puede obtener recurso de organismos nacionales e internacionales de cooperación técnica a través de créditos o donaciones⁶⁰. Todos estos son recursos propios que recauda la Comisión en forma directa y cuyo cobro puede reclamar judicialmente.

⁶⁰ Decreto 14135, art. 29.

Destacamos que entre las fuentes de financiamiento de la CONATEL no está presente el aporte del Estado paraguayo, por tanto, los recursos financieros dependen exclusivamente del cobro de las fuentes a su cargo.

f. Actuación ex ante o ex post

La actuación de la Comisión se da en ambos casos, ya que tiene facultades para administrar el espectro radioeléctrico, para regular y fiscalizar el otorgamiento y cesión de licencias y autorizaciones, como para aplicar sanciones y adoptar reglas sobre estándares técnicos para aprobar redes y equipos de interconexión.

La CONATEL tiene a su cargo la adjudicación de licencias y el otorgamiento de las autorizaciones para la instalación y funcionamiento de los servicios de telecomunicaciones. Elabora los pliegos de bases y condiciones y los contratos respectivos de los servicios otorgados por concesión mediante licitación pública o a pedido de parte y dicta los reglamentos específicos de los servicios de telecomunicaciones. También controla que los prestadores cumplan con las condiciones que establezcan los prestadores de servicio de telecomunicaciones a sus usuarios.

g. Competencias: derecho a la comunicación o promoción de la competencia y control de la concentración de la propiedad

La ley le otorga a CONATEL la facultad para adoptar los medios para prevenir conductas anticompetitivas y discriminatorias, y las fluctuaciones artificiales de precios y tarifas (Art. 16, inc. k, Ley 642 de 1995). En esta línea, también tiene a su cargo el estudio de los mercados para proponer al poder ejecutivo los regímenes tarifarios, tasas, derechos y aranceles de los servicios de telecomunicaciones y fiscalizar su aplicación (Art. 16, inc. g, Ley 642-1995).

A pesar de estas disposiciones, la ley marco no establece límites sobre la cantidad de licencias que puede acumular un mismo prestador, dejando este criterio a la definición de la Comisión (Art. 32). Tampoco se establecieron umbrales en el Decreto Reglamentario 14.135.

La Ley de Telecomunicaciones no prevé ninguna articulación con la Comisión Nacional de la Competencia (CONACOM), la autoridad de aplicación de la Ley N° 4956⁶¹ aprobada en junio de 2013. La entidad fue creada con el fin de promover y defender la libre competencia en los diferentes mercados sectoriales y geográficos, mediante mecanismos de promoción, abogacía, investigación y sanción, previstos en la norma mencionada. Entendemos que los diferentes mercados de las comunicaciones están incluidos en el campo de actuación de la CONACOM.

Por otra parte, quienes hayan sido autorizados a prestar servicios tienen prohibido transferir total o parcialmente, sus concesiones, licencias o autorizaciones, sin la previa y expresa autorización de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones. Tampoco pueden realizar ningún acto, incluyendo la transferencia de acciones o cuotas sociales, que implique la pérdida del control de la dirección y administración de sociedades concesionarias o licenciatarias, sin previa y expresa autorización de la CONATEL.

Es notoria la falta de referencias a cuestiones vinculadas a la comunicación como derecho humano y, en esta línea, sobre aspectos vinculados a los contenidos audiovisuales. La CONATEL solo se aboca a los aspectos técnicos.

h. Transparencia y rendición de cuentas

El Estado de Paraguay adoptó una firme política de rendición de cuentas, transparencia y anticorrupción desde 2019, cuando el presidente Mario Abdo Benítez aprobó a través del Decreto N° 2991⁶² el Manual de Rendición de Cuentas al Ciudadano, de cumplimiento obligatorio, y lo declaró de interés nacional.

La Comisión Nacional de Telecomunicaciones quedó comprendida entre los sujetos obligados, para lo cual tuvo que constituir -al igual que las otras entidades incluidas- un Comité de Rendición de Cuentas al Ciudadano (CRCC), cuya coordinación quedó a cargo de la Unidad de Transparencia y Anticorrupción. La supervisión del cumplimiento de las disposiciones del decreto fue delegada a la Secretaría Nacional Anticorrupción (SENAC).

⁶¹ Ver: <https://conacom.gov.py/normativa/>

⁶² <https://www.cultura.gov.py/wp-content/uploads/2020/07/1-DECRETO-2991.RENDICION-DE-CUENTAS-RED.pdf>

El Manual incluye formas de rendición de cuentas horizontal y vertical⁶³ y promueve la rendición activa y periódica, desde la perspectiva del derecho a la información fundamental de los ciudadanos. Este documento se inscribe en los compromisos asumidos por Paraguay en el marco de las convenciones internacionales de Lucha contra la Corrupción, la ley interna de libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental. Entre la información mínima a la que los organismos deben atender, fueron incluidas:

- La descripción de la política institucional y de los planes de acción.
- La descripción de los programas institucionales en ejecución, con la definición de metas, el grado de ejecución de las mismas y el presupuesto aplicado a dichos programas.
- Informes de auditoría.
- Cuadros de resultados.
- Mecanismos de participación ciudadana.

En el portal web de CONATEL se pueden consultar informes trimestrales y anuales desde el año 2020⁶⁴.

A lo largo de los dieciocho artículos del Título II de la Ley de Telecomunicaciones, referidos a la autoridad de aplicación, no hay ninguna mención a informes que la CONATEL deba presentar al Congreso o al poder ejecutivo dando cuenta de su actuación. Por su parte, el decreto reglamentario N° 14.135, Art. 28, inc. VII, establece como atribución del presidente del directorio del regulador la siguiente:

Presentar mensualmente un informe sobre el desarrollo de las actividades en general y sobre el estado económico y financiero de la entidad, con un informe de Auditoría Interna o Externa sobre los movimientos a cargo de las dependencias que recaudan y efectúan gastos.

Esto muestra la inexistencia de pautas específicas para el regulador de las comunicaciones dirigidas a garantizar su rendición de cuentas y la transparencia; por el contrario, debe

⁶³ Ver punto 2.6. del Decreto 2991-2019.

⁶⁴ <https://www.conatel.gov.py/conatel/rendicion/>

ajustarse a una normativa general aplicable a otros entes de control y al conjunto de organismos del estado relacionados con la transparencia en el uso de dineros públicos.

El marco normativo omite cualquier tipo de supervisión y control sobre la CONATEL por parte del poder ejecutivo como del congreso. Esto podría ser una señal que apuntala su independencia y autonomía, pero también evidenciar la falta de articulaciones institucionales dirigidas a supervisar el cumplimiento de sus funciones por parte de la autoridad de aplicación de las comunicaciones.

Corolario

El marco de transformación política y económica de Paraguay iniciado con la recuperación democrática en la década de 1990, impulsó la sanción de un marco regulatorio para el sector telecomunicaciones acorde con principios de su Constitución Nacional. Allí se creó el regulador sectorial de carácter convergente, CONATEL.

La Comisión tiene amplias funciones y toma decisiones de forma autónoma, sin necesidad de validación por ninguna otra entidad. Los miembros de su directorio son nombrados por el presidente de la Nación, lo cual no apuntala su independencia política, más aun considerando la coincidencia entre la duración de los mandatos del presidente y de los directores. Diferentes son las precauciones para fortalecer su independencia de los actores del mercado.

Las atribuciones de la comisión abarcan las telecomunicaciones y la radiodifusión, centradas en la asignación de frecuencias y permisos de explotación, y la regulación y control de aspectos técnicos. No hay en la norma referencias al resguardo de la diversidad cultural, la producción local de contenidos para televisión o radio.

La conformación del Consejo de Radiodifusión como órgano asesor de la CONATEL enfatiza la primacía de actores comerciales, careciendo su integración de referentes de operadores no comerciales o de comunidades de habla guaraní. Este cuerpo solo tiene carácter consultivo.

El clima de corrupción imperante en la década de 1990 motivó la puesta en vigencia de un manual de rendición de cuentas al ciudadano de aplicación general en los tres poderes estatales, alcanzando a la CONATEL. Respecto de la transparencia y rendición de cuentas,

la CONATEL se limita a presentar informes trimestrales y anuales dirigidos en principio a los usuarios y consumidores. Es notoria la falta de mecanismo de rendición de cuentas horizontal, tanto respecto del poder ejecutivo como del legislativo.

En relación a su capacidad para regular el sector y aplicar sanciones, el ente de control fue dotado de capacidades robustas, que apuntalan su autonomía con intervenciones tanto previas a la consolidación de ciertas situaciones, como posteriormente en el control y fiscalización. Un aspecto que se le atribuyó fue el control de la concentración del mercado y de conductas anticompetitivas, pero aquí no se evidencian criterios fijados objetivamente en las normas ni mecanismos de cooperación con el ente nacional de defensa de la competencia económica. Este aspecto, por tanto, no parece formar parte de las principales prioridades de la política de telecomunicaciones.

La normativa asigna a la Comisión el control de conductas anticompetitivas y prácticas de concentración, pero son difusas las referencias expresas a los criterios de evaluación de las mismas. Excepto en lo atinente a la transferencia de licencias, concesiones o autorizaciones, no hay criterios que definan la concentración, como la cantidad de licencias por operador, o los límites respecto de la cobertura territorial, por ejemplo.

La carencia de instancias de articulación de la CONATEL con el poder ejecutivo -más allá de la formalidad con el ministerio del área-, con el parlamento y con la CONACOM, más que garantizar su autonomía parece dejarla en soledad y en situación de aislamiento institucional. No solo respecto del control y supervisión del regulador de las comunicaciones, sino respecto del control de los mercados, la evaluación de las regulaciones y la definición de políticas públicas.

Capítulo X

REGULADOR EN URUGUAY

La Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones (URSEC) es el organismo público encargado de la regulación y el control de las actividades relacionadas con las telecomunicaciones y los servicios postales en Uruguay. Fue creada por la Ley N° 17.296, promulgada el 21 de febrero de 2001, como órgano desconcentrado del Poder Ejecutivo, y tiene la responsabilidad de velar por el cumplimiento de las disposiciones sectoriales específicas referidas a las telecomunicaciones y servicios postales.

La norma estableció que la URSEC debe actuar de conformidad a ciertos principios enumerados en su portal web⁶⁵:

- a. extensión y universalización del acceso a los servicios,
- b. fomento del nivel óptimo de inversión para la prestación de los servicios,
- c. adecuada protección de derechos de los usuarios y consumidores,
- d. promoción de la libre competencia en la prestación de los mismos, sin perjuicio de los monopolios y exclusividades legalmente dispuestas,
- e. prestación no discriminatoria, con regularidad, continuidad y calidad de los servicios,
- f. libre elección por los usuarios entre los diversos prestadores, en base a información clara y veraz,
- g. aplicación de tarifas que tomen en consideración la evolución de los costos y otros criterios técnicos correspondientes, sin perjuicio de los lineamientos respecto a la política tarifaria que el Poder Ejecutivo incorpore.

La Unidad Reguladora abarca las telecomunicaciones y la admisión, procesamiento, transporte y distribución de correspondencia realizada por operadores postales. Desde fines del siglo XX existen numerosos correos privados en Uruguay, que compiten con el anteriormente monopólico Correo Uruguayo, denominación comercial de la Administración Nacional de Correos, servicio oficial de ese país.

⁶⁵<https://www.gub.uy/unidad-reguladora-servicios-comunicaciones/institucional/creacion-evolucion-historica>

La Ley 17.296 fue modificada varias veces entre 2002 y 2020. Recién el 9 de julio de 2020, con la aprobación de la Ley 19.889, la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones deja de ser una unidad dependiente de la Presidencia de la República y se convierte en un organismo descentralizado⁶⁶.

La creación de URSEC ocurrió durante la presidencia de Jorge Batlle Ibáñez, quien gobernó entre marzo de 2000 y marzo de 2005, proveniente del tradicional Partido Colorado y se definía así mismo como un liberal. Electo en segunda vuelta con alianzas tejidas con espacios de centro derecha (Partido Nacional y Unión Cívica) y una facción de socialdemócratas, despertó expectativas en los sectores del empresariado y en el arco liberal de la estructura política.

La gestión de Batlle, de orientación liberal-conservadora, estuvo atravesada por la herencia de una recesión económica y la crisis bancaria de 2002, factores que erosionaron las alianzas políticas del gobierno y derivaron en saqueos, aumento del desempleo y una profunda caída del salario real. Durante este gobierno, según el Centro de Investigación en Relaciones Internacionales (CIDOB, s.f.), se aprobó la ley de presupuesto plurianual y leyes de liberalización de la economía.

En sus inicios demostró un fuerte compromiso con los derechos humanos materializado a través de la creación de la Comisión para la Paz que tuvo la misión de esclarecer la suerte de 38 ciudadanos uruguayos detenidos y desaparecidos por las Fuerzas Armadas de su país entre 1973 y 1985, según las denuncias formalizadas. En una reseña del mandatario uruguayo, el diario argentino El Cronista (2016) resume:

La "crisis de 2002", que en realidad fue más prolongada, fue la mayor de Uruguay desde la Gran Depresión de los años '30. Muchas empresas quebraron, el desempleo anual llegó a un promedio de 17% y las clases medias y bajas se desplomaron. Unos 150.000 uruguayos emigraron entre 2000 y 2008.

En este contexto de impulso de reformas liberalizadoras enmarcadas en la crisis financiera uruguaya, se crea y pone en funcionamiento la URSEC. Luego del gobierno de Batlle, se

⁶⁶ Ley N° 19.889 del 09/07/2020 - Ley de Urgente Consideración. Modificación del régimen jurídico de la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones (URSEC). (Sección IV - CAPÍTULO IX).

sucedieron quince años de gestión del Frente Amplio⁶⁷ con tres presidentes diferentes, hasta la llegada en 2020 de Luis Lacalle Pou del Partido Nacional.

Mientras se escribía esta tesis, el gobierno de Lacalle Pou logró en mayo de 2024 que el Senado de ese país derogara la anterior Ley de Medios (19.307), aprobada durante la presidencia de José Mujica. También se dio media sanción a un nuevo proyecto que favorece la concentración de la propiedad de medios de comunicación al incrementar el número de licencias que puede obtener un mismo propietario; habilita la incorporación de inversión extranjera en el sector y modifica la forma de gestión de los medios públicos (Página/12, 2024). La propuesta aprobada contiene un artículo referido a los contenidos, el cual recibió el rechazo de distintos sectores. El texto del artículo es el siguiente:

Los servicios de difusión regulados por la presente ley tienen el deber de brindar a los ciudadanos información, análisis, opiniones, comentarios y valoraciones de manera completa, imparcial, seria, rigurosa, plural y equilibrada entre los actores políticos y respecto a los mismos (Martínez, 2024).

La Sociedad Interamericana de Prensa (SIP, 2024) expresó su rechazo a esa norma, al igual que Voces del Sur, IFEX-ALC y el Foro de Periodismo Argentino (Fopea, 2024). En tanto, organismos internacionales de relevancia solicitaron rever el contenido de la nueva ley, como la Unesco y la ONU (Ámbito Financiero, 2024). No obstante, estas nuevas políticas no parecen haber afectado de modo directo ni significativo la naturaleza ni el ámbito de actuación de URSEC.

a. Rango Jurídico

Como anticipamos, la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicación (URSEC) fue creada con la sanción de la Ley N° 17.296, promulgada el 21 de febrero de 2001. Esta norma no estuvo basada en un proyecto donde la temática exclusiva fuera el ente regulador, sino

⁶⁷ El Frente Amplio de Uruguay tuvo un programa de corte socialdemócrata y reunió a las principales corrientes de la izquierda y del centro de ese país (Yaffé, J., 2013).

que se incluyó en el marco del Presupuesto Nacional de Sueldos, Gastos e Inversiones - Ejercicio 2000-2004.

En veinticuatro artículos, el parlamento uruguayo alumbró la URSEC otorgándole competencias en materia de telecomunicaciones y servicios postales y definiendo los principios a los que deben ajustarse esas actividades. Originalmente constituida como órgano desconcentrado del Poder Ejecutivo, que retuvo la facultad de avocamiento, fue reformulada por la Ley N° 19.889 y erigida como persona jurídica estatal descentralizada, con domicilio en Montevideo, la capital del país vecino.

La Unidad Reguladora cumple una función técnica, fiscalizadora y de control; los objetivos para cada sector y las respectivas políticas quedan reservadas al poder ejecutivo. La Ley 17.296 determinó que la URSEC se vincula administrativamente con el poder ejecutivo a través del ministerio de Industria, Energía y Minería o del ministerio de Educación y Cultura -según la materia-, aunque le atribuyó autonomía técnica.

Otra entidad con la que mantiene relación es la Dirección Nacional de Telecomunicaciones y Servicios de Comunicación Audiovisual (Dinatel), a la que debe asistir con información para el cumplimiento de sus obligaciones. En su relación con la Dinatel, la URSEC debe brindarle la información necesaria para el mejor cumplimiento de las obligaciones vinculadas a sus funciones.

Para entender mejor el alcance de las competencias de la URSEC y de la Dinatel conviene recurrir a la web del ministerio de Industria, Energía y Minería. Allí se especifica (MIEM. s./f.):

La Dirección Nacional de Telecomunicaciones (Dinatel) es responsable de formular, implementar, articular, coordinar y supervisar las políticas nacionales de telecomunicaciones, orientadas por el interés general para universalizar el acceso a las tecnologías de la información y comunicación. [...]

En nuestro país, es competencia de la Dirección Nacional de Telecomunicaciones y Servicios de Comunicación Audiovisual (Dinatel) el diseño de políticas y la planificación de la gestión del espectro radioeléctrico nacional, en tanto es competencia de la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones (URSEC) la administración, defensa y control de dicho espectro.

Este diseño acota las competencias del regulador, aunque delimitando las funciones de cada organismo, al tiempo que establece una necesaria cooperación con el poder ejecutivo para la elaboración y definición de políticas sectoriales.

Respecto de los servicios de comunicación audiovisual, la Dinatel tiene a su cargo promover “el desarrollo de las telecomunicaciones y los servicios de comunicación audiovisual, garantizando el acceso universal y fomentando la inclusión social y digital, la libertad de expresión y diversidad cultural” (Dinatel, s.f.).

El texto original de la Ley N° 17.296 fue modificado posteriormente por varias leyes. En lo atinente a radiodifusión, el marco normativo está dado por la Ley N° 19.307, promulgada el 29 de diciembre de 2014 durante el gobierno de José Mujica, del Frente Amplio. En el Título VI, relativo al diseño institucional, se distribuyen competencias entre el poder ejecutivo, a través del ministerio de Industria, Energía y Minería, la Dirección Nacional de Telecomunicaciones y Servicios de Comunicación Audiovisual y la URSEC.

Al primero le corresponde otorgar las concesiones, licencias y autorizaciones para la prestación de servicios de comunicación audiovisual, en particular para operar estaciones de radiodifusión de amplitud modulada (AM), frecuencia modulada (FM), televisión abierta y televisión para abonados; renovar, revocar y declarar la caducidad de las concesiones, licencias y autorizaciones para prestar los servicios de comunicación audiovisual; autorizar las transferencias de la titularidad de esos servicios.

El ejecutivo también tiene la facultad para establecer los precios que deben abonar los prestadores de servicios de comunicación audiovisual, por la utilización o aprovechamiento de las frecuencias radioeléctricas. Las sanciones legalmente previstas son aplicadas por el poder ejecutivo, el que también debe convocar los llamados públicos y abiertos a interesados en obtener una autorización o licencia para prestar servicios audiovisuales, y además aprueba los pliegos de bases y condiciones para la selección de los interesados. Para cumplir esas funciones, el poder ejecutivo tiene que recibir el asesoramiento previo del Consejo de Comunicación Audiovisual y de la Dinatel.

Por su parte, corresponde a la Dinatel proponer al poder ejecutivo políticas regulatorias para el sector audiovisual y lo asesora en la definición de políticas y criterios para otorgar autorizaciones o licencias para prestar servicios. También dictamina en los procedimientos de concesión, autorización, transferencia, renovación, revocación y declaración de caducidad de las concesiones, autorizaciones y licencias de comunicación audiovisual y en

la aplicación de las sanciones previstas en la normativa. Se le asignó la responsabilidad de administrar el Fondo de Promoción del Sector de Comunicación Audiovisual (Ley N° 19.307, Art. 64).

Finalmente, en el sector audiovisual se atribuyó a la URSEC asesorar al poder ejecutivo y al Consejo de Comunicación Audiovisual en lo referente a la utilización, control y supervisión del espectro radioeléctrico, y sobre los parámetros técnicos de operación de los servicios audiovisuales que utilizan dicho recurso. También tiene a su cargo el control del funcionamiento y de las instalaciones, además de los aspectos tecnológicos de los operadores. Supervisa el uso del espectro radioeléctrico por parte de las empresas radiodifusoras, ejerce la supervisión técnica y operativa de las emisiones de radio y de televisión. También aplica las sanciones correspondientes a las infracciones cometidas dentro del marco de sus competencias, conforme a la Ley N° 17.296 y su modificatoria Ley N° 18.719, del 27 de diciembre de 2010⁶⁸.

Entre sus funciones, se incluyó -además, asesorar al poder ejecutivo- controlar aspectos técnicos de las instalaciones, supervisar el uso del espectro radioeléctrico y aplicar sanciones previstas en el artículo 89 de la Ley N° 17.296.

Antes de pasar al próximo apartado, es preciso señalar que el Consejo de Comunicación Audiovisual fue creado en 2014 por la Ley N° 19.307, reglamentada cinco años después por Decreto N° 160 de 2019. Este cuerpo se vincula con el poder ejecutivo a través del MIEM y actúa con autonomía técnica. Puede relacionarse directamente con los entes autónomos, los servicios descentralizados y demás órganos del Estado. Recibe asesoría técnica de la URSEC, la que conserva la potestad de fiscalización técnica de los servicios de comunicación audiovisual. Los actos administrativos de este Consejo pueden ser recurridos. Su finalidad es actuar en función del interés público, y proteger y promover el ejercicio del derecho a la libertad de expresión, el derecho a la información y los derechos culturales de todas las personas y de los prestadores de servicios de comunicación audiovisual.

Para financiarse, dispone de diferentes fuentes: las tasas y precios que perciba de los operadores públicos o privados que desarrollen actividades audiovisuales; los fondos provenientes de las multas que aplique; las asignaciones que se le atribuyen por

⁶⁸ La Ley 18719 modifica varios artículos de la Ley 17296.

disposiciones presupuestales; legados y donaciones a su favor; y todo otro que le sea asignado o que resulte de su gestión.

El Consejo de Comunicación Audiovisual está integrado por cinco miembros, incluyendo su presidente, que tiene a su cargo la representación del organismo. El presidente del Consejo es designado por el presidente de la república en acuerdo con el Consejo de Ministros. Los restantes cuatro miembros son elegidos por la Asamblea General con el voto equivalente a dos tercios de sus integrantes.

Este panorama muestra, por una parte, un conjunto de leyes que dan forma a la URSEC y, por otra, diseñan una institucionalidad compleja donde actúan -con diferentes niveles de autoridad y competencias- entes de la propia estructura del poder ejecutivo, y se acotan las funciones del regulador sectorial quedando delimitadas a la fiscalización técnica del espectro radioeléctrico.

b. Convergentes o Sectoriales

La URSEC actúa como una entidad de alcance multisectorial: telecomunicaciones, audiovisual y los servicios postales. “Estas entidades regulan tradicionalmente las telecomunicaciones y otros sectores industriales con características económicas y jurídicas similares: la producción y distribución de la energía eléctrica, los oleoductos y gasoductos, los servicios postales, el transporte y el abastecimiento de agua, etc.” (Intven, Oliver y Sepúlveda, 2000, p. 8).

La situación de Uruguay es de marcos legales sobre materias específicas y posteriores a la creación de la URSEC, incluyendo modificaciones al texto original de la Ley 17.296. Si bien la reglamentación de la ley que le dio origen surgió también en 2001, la definición de sus competencias y funciones se desplegó a lo largo de las dos décadas siguientes en diferentes gobiernos. Incluso su propia naturaleza jurídica cambió en 2020.

En ese recorrido, su alcance en materia de telecomunicaciones y servicios postales, se amplió a la radiodifusión, pero sin una definición legal como ente convergente, y conviviendo con dependencias ministeriales que actúan en los mismos sectores con distintas atribuciones y cuotas de poder en la regulación y control de esos mercados.

c. Independencia y Autonomía

El Decreto N° 212 de 2001, que reglamenta la Ley N° 17.296, dispone que la URSEC es un órgano desconcentrado del poder ejecutivo que actúa con autonomía técnica sin perjuicio de la facultad de avocación de éste. Según Gordillo (2014, pp. 125-126) la avocación es el mecanismo inverso de la delegación, ya que implica que “que el superior ejerza competencia que corresponde al inferior” y sólo es legítima cuando la ley lo autoriza expresamente. La avocación afecta negativamente la independencia de la URSEC ya que implica la posibilidad siempre abierta de intromisión del gobierno en aquellas decisiones que, en principio, le fueron asignadas al ente regulador. Esta posición doctrinaria tiene acogida, por ejemplo, en la jurisprudencia argentina⁶⁹.

La capacidad de avocación del poder ejecutivo implica, además, una relación jerárquica respecto de la URSEC, lo cual erosiona tanto su independencia como su autonomía. Si consideramos que los objetivos y las políticas de telecomunicaciones son fijadas por el gobierno, y que la URSEC se limita a la regulación técnica, la fiscalización y el control de las actividades de telecomunicación, se concluye en la escasa autonomía e independencia del regulador uruguayo. Fortalece esta interpretación el hecho de que la URSEC actúa en la órbita de la Comisión de Planeamiento y Presupuesto.

La URSEC está dirigida por una Comisión integrada por tres miembros designados por el presidente de la república, que según su criterio reúnan antecedentes personales, profesionales y conocimiento en la materia que aseguren “independencia de criterio, eficiencia, objetividad e imparcialidad en su desempeño” (Decreto 212 de 2001, Art. 2).

Los directores son designados por seis años, pudiendo ser nombrados nuevamente por igual período. El presidente de la Comisión es elegido por el poder ejecutivo. De acuerdo a la Constitución de la República Oriental del Uruguay, los mandatos del presidente y vicepresidente son de cinco años y para volver a desempeñar esas funciones deben haber

⁶⁹Para los tribunales argentinos, “la avocación es el ejercicio por parte del superior jerárquico de competencia que corresponde al inferior; es la facultad por la cual el órgano superior asume una competencia para conocer y decidir en un asunto que, en razón de la materia, correspondía al círculo de potestades atribuidas al órgano inferior. Procede siempre, a menos que una norma expresa o razonablemente implícita disponga lo contrario y siempre que exista subordinación jerárquica respecto al órgano que pretende ejercer la competencia atribuida a otro” (Superior Tribunal de Justicia de Santiago del Estero, 2007).

transcurrido igual período desde su cese. Este aspecto implica cierto desacople entre los períodos de gestión al frente de la URSEC y la función de presidente.

Los integrantes de la Comisión podrán ser destituidos por el presidente de la nación en los casos de ineptitud, omisión o delito en el ejercicio del cargo o de la comisión de actos que afecten su buen nombre o el prestigio del órgano. La reglamentación omite cualquier referencia al ejercicio del derecho de defensa por parte de los directores, dejando así a discreción del poder ejecutivo la evaluación de la causa de destitución.

Los miembros de la comisión directiva de la URSEC están sometidos a un régimen de incompatibilidad: no pueden desempeñar actividades profesionales o de representación en el ámbito público o privado vinculadas a la competencia de la URSEC, con excepción de la actividad docente. También están sometidos a las disposiciones de la denominada Ley Cristal que, en esencia, obliga a los funcionarios a presentar declaración jurada de bienes e ingresos a cualquier título⁷⁰.

Si la facultad de avocación del poder ejecutivo, el nombramiento y la destitución por decisión del presidente de la nación de los integrantes de la conducción de la URSEC mellan la independencia, el hecho de que sus decisiones estén sometidas al recurso de reconsideración, recurso jerárquico, recurso de anulación⁷¹ terminan de licuar su autonomía.

d. Capacidad reguladora y sancionadora

Si hay un margen regulador atribuido a la URSEC se trata de la posibilidad de formular normas para el control técnico y el manejo adecuado de las telecomunicaciones, y establecer normas regulatorias de los servicios postales conforme a las normas legales y los convenios y acuerdos internacionales que los rigen.

El artículo 89 de la Ley N° 17.296 especifica las sanciones que puede aplicar ante las infracciones detectadas en el sector telecomunicaciones: observación; apercibimiento; las establecidas en los actos jurídicos habilitantes de la prestación de la actividad; decomiso de

⁷⁰La Declaración Jurada de Bienes e Ingresos, establecida por Ley N° 17.060 (23-12-1998), constituye un mecanismo de importancia relevante dentro de los instrumentos que el país cuenta para luchar contra el flagelo del fraude y la corrupción administrativa. Más información: https://www.unodc.org/documents/corruption/WG-Prevention/Art_8_Codes_of_conduct/Uruguay.pdf

⁷¹ Constitución de Uruguay. Art. 137.

los elementos utilizados para cometer la infracción o de los bienes detectados en infracción; multa; suspensión de hasta noventa días en la prestación de la actividad; y revocación de la autorización o concesión. El monto de las multas no representa una fuente de financiamiento de URSEC, sino que debe repartirse entre los usuarios afectados.

A diferencia de la decisión del poder ejecutivo de destituir a los directores de la URSEC, esta debe asegurar a los operadores a los que se atribuya infracciones que den lugar a la aplicación de sanciones mecanismos que aseguren los principios del debido procedimiento y de la razonable adecuación de la sanción a la infracción.

e. Financiamiento

El artículo 91 de la ley de creación de la Unidad Reguladora establece sus fuentes de financiamiento. Los recursos se integran con las asignaciones del Presupuesto de la Nación, las tasas y precios percibidos de los operadores públicos y privados de las actividades de telecomunicaciones, radiodifusión y servicios postales; los legados y las donaciones a su favor; y otros recursos que le sean asignados o que resulten de su propia gestión.

Respecto de los recursos derivados de la aplicación de multas, la Ley N° 17.296, Art. 91, inc. c), las incluye entre los recursos de URSEC. No obstante, el decreto reglamentario 212 de 2001 parece indicar otra cosa en su Art. 11, tercer párrafo (resaltado del autor):

La aplicación de multas estará basada en el perjuicio económico que le ocasiona a los usuarios recibir prestaciones en condiciones no satisfactorias. La cuantía de las mismas [las multas] no podrá superar el cien por ciento del perjuicio económico producido y *su monto total se repartirá entre los usuarios afectados*, sin perjuicio de las acciones que éstos pudieren promover directamente para el resarcimiento de otros daños y perjuicios padecidos.

Otra disposición oscurece el panorama. El Art. 13 del Decreto N° 212 dispone que, en materia de telecomunicaciones, la sanción de multa, suspensión y revocación de la autorización o concesión “serán aplicadas directamente por el Poder Ejecutivo a instancias de la URSEC”.

Con lo cual la aplicación de las multas escapa a la decisión exclusiva de la Unidad Reguladora y el destino de los fondos derivados de este concepto pueden, o bien ser asignados a los usuarios afectados, o destinados al financiamiento del ente regulador.

Por otra parte, la Ley 17.296 en su artículo 94, especifica las competencias reservadas al Poder Ejecutivo. El inciso e), precisa la distribución de lo producido por el cobro del canon por la utilización de frecuencias radioeléctricas por parte de operadores de radios AM y FM, y televisión abierta.

(...) corresponderán en un 50% (cincuenta por ciento) a la Administración Nacional de Educación Pública con destino a financiar gastos de funcionamiento hasta la vigencia del próximo presupuesto nacional. El monto de recaudación remanente, una vez aplicado el inciso precedente, se distribuirá en partes iguales entre el Ministerio de Educación y Cultura y el Ministerio de Industria, Energía y Minería, con destino a financiar gastos de funcionamiento e inversiones destinados directamente a promover el desarrollo de las telecomunicaciones y de la industria audiovisual.

De la recaudación producida por el cobro a los radiodifusores por el uso de frecuencias radioeléctricas, actividad que debe supervisar, la URSEC no recibe nada.

f. Actuación ex ante o ex post

En materia de telecomunicaciones, la URSEC tiene una función de asesoramiento del gobierno y de control de cumplimiento de las normas, así como de las instalaciones y el funcionamiento de los servicios brindados por operadores públicos o privados. En este sentido, formula las normas para el control técnico, fija las pautas para asegurar la compatibilidad, interconexión e interoperabilidad de las redes y ejerce la supervisión técnica y operativa de las emisiones de radiodifusión y de televisión.

El poder ejecutivo ostenta la facultad de autorizar el funcionamiento de estaciones de radio (AM y FM), de canales de TV abierta y televisión por cable; también se reservó la

habilitación genérica de la prestación de determinados servicios de telecomunicaciones por particulares, estableciendo que no se requerirá autorización para brindarlos.

Como se deduce de lo expuesto precedentemente, la Unidad Reguladora tiene un rol de control técnico sobre el espacio radioeléctrico, y sólo una función de asesoramiento en cuanto a la definición de políticas, lo cual queda en manos del poder ejecutivo.

En cuanto a las tarifas, realiza una determinación técnica de su valor que eleva al poder ejecutivo, ya que este tiene la facultad de considerarlo y determinar su aprobación. También debe apuntalar una solución arbitral de las diferencias que se susciten entre agentes del mercado.

Parece tener un rol más protagónico respecto de la protección de los derechos de usuarios y consumidores de los servicios bajo su supervisión. La ley le asigna la intervención y resolución de las denuncias y reclamos que formulen los usuarios y consumidores, como así también resguardar sus derechos.

g. Competencias: derecho a la comunicación o promoción de la competencia y control de la concentración de la propiedad

La Unidad Reguladora carece de competencias tanto respecto de la promoción del derecho a la comunicación como respecto de acciones dirigidas a promover la competencia y evitar la concentración de los mercados.

En la revisión realizada sobre el conjunto de normas pertinentes no hallamos ninguna referencia a una actuación de la Unidad Reguladora de los Servicios de Comunicación en relación a la comunicación como derecho ni sobre actuaciones o producción de información respecto de la concentración de los mercados de telecomunicaciones, radiodifusión ni de servicios postales.

En materia de radio y televisión, el Decreto N° 160-2019, Art. 2, reglamentario de la Ley N° 19.307 de medios de comunicación, estipula que:

El Consejo de Comunicación Audiovisual y la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones (URSEC) contribuirán a través de la Dirección Nacional de Telecomunicaciones y Servicios de Comunicación Audiovisual (DINATEL) a la

formulación, instrumentación y aplicación de la política de comunicación audiovisual propuesta al Poder Ejecutivo por dicha Dirección Nacional, de conformidad con lo establecido en los artículos 142, 144, 145, 147 y 418 de la Ley N° 18.719, de 27 de diciembre de 2010, así como con la implementación de políticas vinculadas a la protección y promoción de derechos de los niños, niñas y adolescentes en los servicios de comunicación audiovisual.

Además de este Consejo de Comunicación Audiovisual, la radiodifusión en Uruguay incluye en su institucionalidad la Comisión Honoraria Asesora de Servicios de Comunicación Audiovisual (CHASCA), Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo. En este entramado se juegan los derechos a la comunicación y la diversidad en este campo, y resulta evidente que la URSEC también tiene aquí limitadas facultades.

h. Transparencia y rendición de cuentas

Más allá de la presentación de declaraciones juradas por parte del directorio de la URSEC, el organismo carece de obligaciones legales respecto de la rendición de cuentas. Las normas omiten la obligación de presentar informes al ejecutivo, o al Parlamento, e incluso la difusión pública y regular de balances de su actuación tanto técnica como económico-financiera están ausentes.

Esta situación no sólo contradice un principio de la actuación de los organismos reguladores, sino que en el caso de la URSEC estimamos que contribuye a mantenerla invisibilizada y en cierta posición de postergada oscuridad para la sociedad en general, los operadores de cada mercado y el debate político-parlamentario.

Conclusiones

La Unidad Reguladora de Servicios de Comunicación de Uruguay es una entidad con capacidades y alcances limitados, debido a la distribución de misiones y funciones entre organismos públicos pertenecientes al poder ejecutivo y otros de diversa índole con los cuáles se solapan las competencias.

La forma de designación de sus autoridades y las fuentes de financiamiento de la URSEC limitan su independencia y autonomía, lo cual se agrava debido al diseño jurídico descrito: avocación y revisión de sus decisiones.

Por otra parte, la existencia de marcos reguladores independientes para cada materia sobre la que actúa, telecomunicaciones y servicios postales, y radiodifusión, sin una concepción integral desdibuja su propio campo y reduce su protagonismo. Su rol aparece circunscrito a la supervisión técnica del espectro radioeléctrico, carente de cualquier intervención relacionada a la defensa del derecho a la comunicación y el control de la concentración de los mercados en los que tiene injerencia. Es más, el marco legal no especifica con claridad la autoridad responsable de garantizar ciertos niveles de competencia.

El financiamiento es otro punto flaco, ya que aun cuando se le atribuyen varias fuentes, el marco jurídico acota el acceso a las mismas ya sea por intervención del poder ejecutivo o por la distribución a entidades distintas del regulador.

Un aspecto que consideramos relevante es que la Unidad Reguladora no tiene intervención en el control de los mercados ni de telecomunicaciones, radiodifusión ni postal. Tampoco queda claro en la legislación a qué entidad se asigna tamaña responsabilidad ni las formas de articular la actuación de los diferentes entes con distintas funciones en cada sector.

Por otra parte, entre 2023 y 2024 el clima político de Uruguay puso en debate el marco jurídico de los medios audiovisuales. Finalmente, el 14 de diciembre de 2023 la Cámara de Diputados de ese país aprobó el proyecto de una nueva Ley de Medios. Según el portal especializado Observacom (2023), la norma aprobada por la coalición de gobierno permite una mayor concentración mediática, habilita la extranjerización del capital, elimina organismos de control ciudadano y procedimientos de transparencia sobre la adjudicación y renovación de licencias.

La nueva regulación de la radio y la televisión fue sancionada el 14 de mayo de 2024 por la Cámara Alta del Parlamento que, con 16 votos de los partidos de la coalición de gobierno, aprobó el proyecto Ley de Servicios de Difusión de Contenido Audiovisual. “El tratamiento se dio como ‘grave y urgente’ sin discusión previa en la Comisión de Industria, hecho que fue ampliamente cuestionado por organizaciones de la sociedad civil y el principal partido de la oposición -el Frente Amplio (FA)-, quien abandonó el recinto a la hora la votación. Volverá ahora a Diputados en busca de su ratificación final” (Observacom, 2024).

La nueva norma le confiere a URSEC la función de elaborar los pliegos de bases del llamado para la adjudicación de licencias, el que deberá ser aprobado por el poder ejecutivo y la elaboración de informes técnicos. Este marco legal vuelve a repartir entre el ejecutivo y la Unidad Reguladora, la potestad sancionatoria, y deroga la Ley 19.307.

Capítulo XI

RESULTADOS DEL ANÁLISIS COMPARATIVO

En este capítulo nos centraremos en los planteos de los objetivos particulares de esta investigación. Si bien en los precedentes los abordamos parcialmente, buscaremos aquí profundizar en la comparación de los casos analizados individualmente. Para ello, sintetizamos la información más relevante en una matriz que figura en el Anexo I.

Los entes reguladores de la comunicación de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay, son el resultado de complejos procesos políticos, económicos y sociales, de tradiciones heredadas y futuros deseados. Existe entre ellos más diferencias legales e institucionales que coincidencias, y aún en los puntos de encuentro es posible advertir matices.

Al revisar los marcos jurídicos a través de los cuáles fueron creados, su lugar en el entramado institucional del Estado nacional, las forma de distribuir las competencias en los sectores comunicacionales, los procesos de designación de las autoridades de los reguladores, entre otras variables, se hace evidente la ausencia de un patrón común. Solo podemos adherir a la premisa de la Unión Internacional de Telecomunicaciones, suscrita en un informe de 2001.

“Los organismos de reglamentación no se crean en el vacío y son necesariamente el producto de las condiciones políticas, sociales, jurídicas y económicas de un país. Por otra parte, estas condiciones no son estáticas, toda vez que los enfoques de las políticas de reglamentación cambian, del mismo modo que lo hacen las instituciones reguladoras” (UIT, 2001, p. 1).

El estudio de los entes reguladores de la comunicación nos brinda conocimientos sobre las políticas públicas en el sector, entendidas como producto de ciertos problemas que se configuran como cuestiones, que tienen un proceso de emergencia, desarrollo y eventual solución, desencadenando un proceso social para su resolución (Oszlak y O'Donnell, 1995). Estas políticas, además, están impregnadas de ideas de época dominantes sobre el rol del Estado en las sociedades y la función de la regulación en cada contexto. Es lo que desarrollamos en el Capítulo 2.

Desde este punto de vista, los casos analizados pueden encuadrarse en algunas de las teorías de la regulación que hemos identificado. En Argentina se procuró reestructurar las posiciones en el mercado de actores predominantes, establecer legalmente pautas de competencia y diversidad garantizadas por el Estado, entre otros objetivos, que inscribieron en la teoría tradicional de la regulación a la Ley 26.522 en su versión original. Las fallas del mercado motivaron un regulador con amplias facultades para intervenir en los mercados -obligando a los actores dominantes a desinvertir- y garantizar derechos a la ciudadanía. Asimismo, con la Ley Argentina Digital se reguló el sector telecomunicaciones y se constituyó un regulador sectorial. Esta perspectiva cambió cuando llegó al gobierno el PRO y modificó artículos de esa norma, creó un nuevo ente regulador convergente y amplió el número de licencias que podía reunir un operador, desde el punto de vista de la teoría económica de la regulación centrada en las fallas de gobierno.

El caso boliviano sugiere otro punto de vista. Allí se reformó la Constitución y se refundó el Estado a partir de la asunción de Evo Morales, con lo cual el proceso parece inscripto en el marco de la nueva economía institucional. Una reforma constitucional introdujo la obligación del Estado de regular y fiscalizar las telecomunicaciones y desencadenó una profunda reestructuración del Poder Ejecutivo. En ese entorno de reforma del gobierno se reformularon las autoridades regulatorias de diversos sectores y, luego, fue aprobado el marco jurídico de las telecomunicaciones. El nuevo Estado Plurinacional de Bolivia implicó una nueva institucionalidad del gobierno para lograr el ‘vivir bien’⁷².

La regulación por incentivos, por su parte, inscribe mejor la política adoptada por Brasil, ya que el proceso de privatización de las comunicaciones -en especial las telecomunicaciones- estuvo dirigida al logro de objetivos definidos en el marco jurídico, creando condiciones para una mínima competencia y condicionando ciertas autorizaciones al cumplimiento de metas por parte de los operadores. La reforma de la constitución de Brasil desanudó la restricción para desestatizar las telecomunicaciones, y con dos principios rectores -universalización de los servicios básicos y la competitividad en los mercados- alumbró un regulador con amplias y robustas facultades.

⁷² Vivir Bien o Buen Vivir, es la vida en plenitud. Es saber vivir en armonía con los ciclos de la Madre Tierra, del cosmos, de la vida y de la historia, y en equilibrio con toda forma de existencia. Ese debe ser el horizonte de la comunidad. Implica saber vivir y luego convivir. Vivir Bien significa comprender que el deterioro de una especie es el deterioro del conjunto (Ministerio de Relaciones Exteriores de Bolivia). Para una crítica de la noción de vivir bien, ver Audubert (2017).

En Paraguay, el restablecimiento democrático llegó impregnado por la orientación neoliberal, la apertura de los mercados y el fomento de la inversión extranjera directa en distintos sectores, lo que se complementó con la transformación del Estado empresarial al Estado regulador. La empresa monopólica estatal de telecomunicaciones afrontaba el deterioro de la obsolescencia tecnológica por falta de inversiones y no podía atender la creciente demanda del servicio. La respuesta fue la privatización y la liberalización del sector. En tal sentido, aquí también tiene cabida la teoría económica de la regulación.

Por su parte, Uruguay tuvo la mayor actividad legislativa en materia comunicacional entre los países estudiados. La normativa de telecomunicaciones y radiodifusión fue modificada varias veces a lo largo de 20 años. La profunda y prolongada crisis económica y financiera, impulsó políticas de reducción del Estado; la traumática salida de la convertibilidad argentina, afectó gravemente a la economía uruguaya con severas repercusiones. La creación de un regulador multisectorial -radiodifusión, telecomunicaciones y servicio postal- junto a otras instituciones con intervención en los mercados, además de la reserva de atribuciones por parte del poder ejecutivo, sugieren que el encuadre abreva en la nueva economía institucional y en la centrada en las fallas de gobierno.

La línea común de las políticas de este conjunto de países es la transferencia de las empresas estatales de comunicaciones al sector privado, proceso iniciado en la década de 1990 bajo el signo neoliberal y que se extiende con otros matices hasta la actualidad. Esa transferencia fue la orientación política en el conjunto de países analizados, pero la estrategia, el diseño normativo e institucional de sus reguladores, respondieron a condiciones internas y necesidades y objetivos nacionales.

Diversidad de modelos institucionales

El análisis de los entes reguladores de la comunicación en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Uruguay y Paraguay revela una diversidad de modelos institucionales, principalmente en función del rango jurídico de la norma que los crea y, consecuentemente, de su grado de autonomía y estabilidad.

La mayoría de los países analizados (Bolivia, Brasil, Paraguay, Uruguay) optan por leyes ordinarias como instrumento para establecer sus organismos reguladores, lo que les confiere un estatus jurídico sólido y una base para su autonomía. No obstante, esta autonomía formal

a menudo se ve matizada por la influencia del Poder Ejecutivo en la designación de sus autoridades y en la definición de políticas sectoriales.

Chile se distingue por un modelo dual: la Subsecretaría de Telecomunicaciones (SUBTEL), ligada al Ejecutivo y creada por decretos ley y leyes sin discusión parlamentaria inicial; y el Consejo Nacional de Televisión (CNTV), con un excepcional origen constitucional, lo que le otorga el más alto rango jurídico y la mayor independencia formal.

En contraste, Argentina presenta el caso más precario en términos de rango jurídico, con la creación del Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM) mediante Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU). Este método no solo modifica leyes preexistentes, sino que también genera una inestabilidad institucional significativa, al depender de la voluntad política del Poder Ejecutivo de turno.

Finalmente, Uruguay muestra una notable fragmentación de competencias entre diversos actores (URSEC, Dinatel, CCA), donde el Poder Ejecutivo conserva un rol decisivo en las políticas y decisiones clave, a pesar de que algunos entes como la URSEC hayan evolucionado hacia una personería jurídica descentralizada. Paraguay, por su parte, busca robustecer la independencia de CONATEL mediante una cláusula de exclusividad en su ley fundacional.

El rango jurídico como eje de autonomía y estabilidad

El rango jurídico de la norma que crea un ente regulador no es un mero detalle burocrático; es un indicador fundamental de su fortaleza institucional, su independencia y su capacidad para operar de manera estable y predecible, al margen de los vaivenes políticos.

La mayoría de los países optan por la ley ordinaria (Bolivia, Brasil, Paraguay, Uruguay). Este es el camino más robusto en sistemas democráticos, ya que implica un debate parlamentario y la representación de diversas fuerzas políticas en su aprobación. Esto, en teoría, confiere legitimidad y una base más sólida para la operación del regulador.

Sin embargo, el análisis muestra que una ley no es garantía total de autonomía real. En Bolivia, a pesar de la Ley 164-2011, la ATT sigue estando fuertemente influenciada por el Poder Ejecutivo, que designa a sus directivos y ejerce un control significativo a través del

MOPSV. Esto subraya que la letra de la ley puede ser mitigada por la práctica política y la estructura de designación.

El caso de Uruguay con la URSEC es particular, ya que su origen en una ley presupuestaria sugiere que su creación pudo haber sido más una conveniencia administrativa que un debate profundo sobre el modelo regulatorio. Si bien su estatus ha evolucionado a "persona jurídica estatal descentralizada" por ley posterior, la persistente fragmentación de competencias y el fuerte rol del Poder Ejecutivo en políticas clave limitan su autonomía efectiva.

Paraguay (CONATEL), con su ley específica, busca una mayor independencia a través de una cláusula de "exclusividad" de funciones. Esto es un intento explícito de blindar al regulador, aunque su efectividad práctica dependerá de cómo se interprete y defienda en la práctica política.

Chile destaca con el CNTV, cuyo origen constitucional le confiere la máxima jerarquía normativa y una autonomía sin parangón en la región para la regulación televisiva. Esto lo blindo de cambios legislativos ordinarios y le otorga una estabilidad institucional excepcional. Es el ideal de independencia regulatoria.

En contraste, la SUBTEL chilena, pese a operar bajo leyes, se mantiene como un órgano ministerial, lo que limita su independencia del Ejecutivo y resalta la dualidad de un sistema con diferentes grados de autonomía dentro del mismo país.

El modelo argentino con ENACOM, creado y reconfigurado por DNU, representa el extremo de fragilidad institucional. La modificación de leyes por decreto y la disolución de entes previos creados por ley (AFSCA y AFTIC) evidencian una profunda inestabilidad regulatoria y una fuerte injerencia del Poder Ejecutivo sobre el diseño del sistema.

Este método genera incertidumbre jurídica y socava la separación de poderes, ya que permite al Ejecutivo redefinir unilateralmente el marco regulatorio sin el necesario debate y consenso legislativo. La corta vida de los organismos predecesores a ENACOM es una clara prueba de esta vulnerabilidad.

A pesar de que muchos entes son definidos como "autárquicos" o "descentralizados", el análisis revela que la designación de sus directivos por el presidente es una constante en la mayoría de los países. Este factor es crítico, ya que la dependencia en el nombramiento puede traducirse en una dependencia política real, donde los reguladores, aun con autonomía formal, pueden verse presionados a alinear sus decisiones con la agenda del Poder Ejecutivo.

La independencia presupuestaria y la capacidad de las decisiones del regulador de ser apeladas sólo ante tribunales (como en Brasil con ANATEL) son indicadores más fuertes de independencia real, pero no están universalmente garantizados.

En conclusión, el rango jurídico de la norma de origen es un pilar fundamental para la independencia y estabilidad de los entes reguladores de la comunicación en Sudamérica. Mientras que el origen constitucional (Chile) es el ideal para garantizar la autonomía, las leyes ordinarias son un paso sólido siempre y cuando se complementen con mecanismos que limiten la influencia política en la designación de autoridades y en la gestión operativa. El uso de decretos ejecutivos para crear o modificar entes reguladores (Argentina) se presenta como el modelo más precario, propenso a la inestabilidad y a la injerencia política, dificultando la consolidación de políticas de comunicación a largo plazo.

Convergentes, sectoriales y multisectoriales

- Revisión de la situación país por país

El panorama regulatorio de la comunicación en Sudamérica presenta una evolución heterogénea en la adopción de modelos sectoriales o convergentes. Si bien la tendencia global apunta a la convergencia tecnológica y, por ende, regulatoria, la implementación en cada país es un reflejo de su historia legislativa, política y capacidad institucional.

Chile mantiene un modelo fundamentalmente sectorial con la SUBTEL enfocada exclusivamente en telecomunicaciones (telefonía 5G, fibra óptica, TV Digital, espectro, fondos de desarrollo). El texto no menciona que regule la radiodifusión tradicional de forma directa, pero interviene en la administración del espectro radioeléctrico.

Uruguay presenta un modelo en *transición* o *híbrido*, con la URSEC que ha ampliado su alcance a telecomunicaciones, audiovisual y servicios postales, configurándose como multisectorial. Sin embargo, esta ampliación no se dio por una "definición legal como ente convergente" explícita, sino a través de modificaciones y coexistiendo con dependencias ministeriales (Dinatel, CCA) que mantienen atribuciones en los mismos sectores, generando un fragmentación y falta de unicidad en la regulación convergente.

En el caso de Paraguay, aunque la ley no lo declara explícitamente, CONATEL se configura como un regulador convergente en la práctica. Sus competencias abarcan tanto telecomunicaciones (internet, datos, telefonía fija y móvil, satelital) como radiodifusión (FM, AM, televisiva, TV digital, cable distribución, DATDH). Su estructura organizacional interna, con gerencias y departamentos específicos para radiocomunicaciones y servicios de telecomunicaciones, es un claro indicador de su alcance convergente.

En Argentina, el ENACOM fue creado con la clara y explícita intención de ser un ente convergente, fusionando las anteriores autoridades reguladoras sectoriales (AFSCA de radiodifusión y AFTIC de telecomunicaciones). El Decreto 267 de 2015 fundamenta su creación en la necesidad de adaptar los marcos regulatorios a la convergencia tecnológica y unificar las agencias. Sin embargo, a pesar de este "mandato convergente" de origen ejecutivo, el texto señala que la prometida ley convergente que unificaría las dos leyes sectoriales preexistentes (LSCAV y LAD) nunca fue elaborada ni remitida al Congreso. Esto deja a ENACOM como un ente convergente en la práctica, pero operando sobre un marco legal sectorial modificado por decreto, lo que genera una paradoja.

Por otra parte, la ANATEL fue creada en 1997 con un enfoque primario en telecomunicaciones. Sin embargo, la reciente Ordenanza de Consolidación GM-MCOM N° 9018 de 2023 afianzó las normativas de radiodifusión en un texto ordenado, precisando y ampliando las competencias y funciones de ANATEL. Esto sugiere un proceso de convergencia práctica por ampliación de facultades en un regulador inicialmente sectorial, evolucionando hacia un modelo con un alcance más amplio.

En Bolivia las atribuciones de la ATT están en la Ley 164 de 2011 (Ley Marco de Telecomunicaciones y Tecnologías de Información y Comunicación y del Servicio Postal), lo que podría sugerir un alcance más allá de sólo telecomunicaciones, pero no detalla explícitamente su rol en radiodifusión u otros medios audiovisuales para confirmar una naturaleza convergente.

La ATT boliviana es un regulador de diversos sectores económicos, diseñada para abordar de forma integrada las telecomunicaciones, TICs, radiodifusión y servicios postales. Este enfoque es progresivo y acorde a las necesidades del ecosistema digital actual. No obstante, la extrema dependencia del Poder Ejecutivo en la designación de sus autoridades y la composición de su Consejo, junto con la aparente adaptación de la regulación para proteger monopolios estatales, socava significativamente su independencia y autonomía real. La rendición de cuentas, aunque presente, actúa como un contrapeso limitado ante un diseño

institucional que prioriza el control ejecutivo sobre la independencia regulatoria, planteando serias dudas sobre la capacidad de la ATT para actuar como un garante imparcial de la competencia y los derechos de los usuarios en todos los segmentos del mercado de comunicaciones.

La convergencia regulatoria entre la declaración y la realidad

La convergencia tecnológica, que difumina las fronteras entre servicios de telecomunicaciones y medios audiovisuales, ha impulsado la necesidad de una convergencia regulatoria. Sin embargo, el análisis muestra que esta convergencia no siempre se logra de manera fluida ni explícita en la normativa.

- Convergencia Declarada vs. Convergencia Efectiva

Argentina es el ejemplo más claro de una convergencia declarada (en el decreto de creación de ENACOM) que no se materializó en un marco legal unificado y robusto. La justificación de ENACOM reside precisamente en la convergencia, buscando superar la incongruencia de reguladores sectoriales. Sin embargo, la persistencia de leyes sectoriales modificadas por decreto y la ausencia de una nueva ley convergente dejan al regulador en una posición paradójica: una entidad nacida para la convergencia que aún debe operar bajo un "paraguas" legal fragmentado y de bajo rango jurídico. Esto demuestra que la voluntad política de unificar no siempre se traduce en un proceso legislativo consolidado.

Por otro lado, Paraguay y Brasil ejemplifican la convergencia por la ampliación de funciones en la práctica, incluso sin una declaración explícita de *ente convergente* en la ley fundacional (Paraguay) o a través de normativas posteriores que amplían competencias (Brasil). La estructura interna de CONATEL y la Ordenanza de Consolidación de ANATEL son pruebas de una adaptación funcional a la realidad convergente, que precede o complementa la denominación formal.

- Fragmentación y superposición: el desafío uruguayo

Uruguay ilustra los desafíos de una convergencia no planificada o incompletamente implementada. La URSEC se ha convertido en multisectorial por acumulación de competencias, pero la coexistencia con otras dependencias ministeriales (Dinatel, CCA) que actúan en los mismos sectores genera una fragmentación de la autoridad y una potencial superposición o falta de coherencia en la regulación.

La ausencia de una definición legal como ente convergente explícita y la distribución de atribuciones entre múltiples actores impiden una regulación convergente verdaderamente integrada y eficiente. Esto puede llevar a vacíos regulatorios, duplicidad de esfuerzos o conflictos de competencias.

- *La persistencia del modelo sectorial: Chile*

Chile mantiene un modelo predominantemente sectorial, con SUBTEL enfocada en telecomunicaciones. Aunque hemos mencionado que "extiende su actuación a campos como... la TV Digital", que ya es un servicio convergente, la distinción con el CNTV (enfocado en televisión) sugiere que aún opera una división clara. Esto puede ser visto como una resistencia a la convergencia regulatoria plena o una preferencia por la especialización de los entes, lo que podría generar ineficiencias o lagunas regulatorias en la medida que la convergencia tecnológica avance más allá de sus marcos actuales.

- *Implicaciones de la convergencia no consolidada*

La falta de una ley convergente robusta y explícita, o una fragmentación excesiva de competencias, puede generar incertidumbre jurídica para los operadores y usuarios. ¿Quién regula qué? ¿Qué marco normativo prevalece? Esto es particularmente evidente en Argentina y Uruguay.

También puede dificultar la toma de decisiones estratégicas sobre el sector. Si las políticas y la regulación están distribuidas entre múltiples actores con orígenes y mandatos diversos, la visión de conjunto para impulsar la innovación o proteger al consumidor puede ser limitada.

La evolución de los reguladores desde modelos estrictamente sectoriales hacia la convergencia es una respuesta necesaria a la realidad tecnológica. Sin embargo, el éxito de esta transición no depende solo de la ampliación de facultades de un ente, sino de una reingeniería institucional y legislativa que garantice la claridad, la coherencia y la eficiencia regulatoria en el nuevo ecosistema digital.

En síntesis, mientras que la convergencia es un desafío que todos los países analizados enfrentan, la forma en que sus marcos regulatorios y sus entes se adaptan varía significativamente. Desde la clara intención argentina (aún no plenamente legislada) hasta la efectiva implementación funcional de Paraguay y Brasil, pasando por la fragmentación uruguaya y la persistencia sectorial chilena, la región muestra un laboratorio de enfoques que reflejan la complejidad de regular un sector en constante transformación.

El análisis de los entes reguladores de la comunicación de los países objeto de esta tesis revela un panorama diverso en la adopción de modelos sectoriales o convergentes, influenciado por la historia legislativa, política y la capacidad institucional de cada país. Aunque la tendencia global se inclina hacia la convergencia, la implementación varía notablemente en la región. A pesar de las diferencias, se pueden identificar algunas similitudes en la forma en que los países abordan o aspiran a la convergencia regulatoria.

Un aspecto es el reconocimiento, implícito o explícito, de la convergencia tecnológica. Todos los países, de una u otra forma, muestran una conciencia sobre la convergencia tecnológica. Argentina lo declara explícitamente como fundamento para la creación de ENACOM. Paraguay y Brasil, aunque no lo digan en sus leyes fundacionales, han ampliado las funciones de sus reguladores para abarcar múltiples servicios. Uruguay también ha expandido el alcance de URSEC. Incluso Chile, con su modelo sectorial, menciona la intervención de SUBTEL en TV Digital, lo que ya es un servicio convergente.

Otro aspecto coincidente son los procesos de adaptación institucional, ya que la mayoría de los países han iniciado procesos de adecuación de sus estructuras regulatorias para responder a la convergencia. Esto se ve en la fusión de organismos (Argentina), la ampliación de competencias (Uruguay, Brasil), o el diseño de entrada de un regulador multisectorial (Bolivia).

Otra constante representa una semejanza transversal, aunque no directamente sobre la convergencia vs. sectorial: aludimos a que en varios países el Poder Ejecutivo juega un rol determinante en el diseño o reconfiguración de estos entes, lo que puede influir en su

autonomía. En Bolivia, la ATT es diseñada desde el Ejecutivo; en Argentina, ENACOM se crea por DNU.

Las divergencias son más marcadas y reflejan distintas aproximaciones a la regulación de un sector en constante cambio. Resulta notoria una tendencia a la convergencia declarada pero legalmente pendiente: Argentina es el caso más singular. El ENACOM fue creado con la "clara y explícita intención" de ser convergente, fundamentado en la necesidad de unificar agencias debido a la convergencia tecnológica. Sin embargo, esta convergencia se estableció por un Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) que modificó leyes sectoriales, y la prometida ley convergente unificada nunca se concretó. Esto genera una paradoja: un ente diseñado para la convergencia que opera sobre un marco legal aún sectorial y de bajo rango.

Otra situación se da en Paraguay y Brasil, donde encontramos una convergencia práctica por ampliación. En Paraguay, la CONATEL se configura como convergente en la práctica, sin una declaración legal explícita en su ley fundacional. Sus amplias competencias y su estructura interna reflejan esta realidad funcional. Similarmente, Brasil con ANATEL, un regulador inicialmente sectorial de telecomunicaciones, ha evolucionado hacia la convergencia a través de normativas posteriores (Ordenanza de Consolidación) que "precisan y amplían sus competencias" para incluir la radiodifusión.

En otro orden, identificamos una convergencia multisectorial por diseño (Bolivia). La ATT boliviana es un regulador multisectorial por diseño original, abarcando explícitamente telecomunicaciones, TICs, radiodifusión y servicios postales desde su creación. No es una evolución gradual de un ente sectorial, sino un mandato explícito para una regulación integrada de diversos sectores económicos.

Uruguay -por su parte- se encuentra en un modelo en transición o híbrido, donde la URSEC es multisectorial (telecomunicaciones, audiovisual, postal), pero esta ampliación no se dio bajo una definición legal de ente convergente unificado. En cambio, coexiste con dependencias ministeriales (Dinatel, CCA) que mantienen atribuciones en los mismos sectores, lo que resulta en una fragmentación y falta de unicidad en la regulación convergente. Esto puede llevar a superposición o inconsistencia.

En contraste, países como Argentina (con ENACOM fusionando AFSCA y AFTIC), Bolivia (ATT asumiendo competencias de superintendencias sectoriales), Paraguay (CONATEL con amplias competencias) y Brasil (ANATEL ampliando su espectro) muestran una

tendencia a unificar las funciones regulatorias bajo una única entidad, incluso si la base legal aún tiene complejidades.

Chile se destaca por mantener un modelo fundamentalmente sectorial. La SUBTEL está enfocada exclusivamente en telecomunicaciones. A diferencia de otros países que han ampliado significativamente el alcance de sus reguladores para cubrir la convergencia, Chile parece conservar una división más clara, aunque la intervención de SUBTEL en TV Digital insinúa una respuesta técnica a la convergencia.

En síntesis, la región muestra un espectro que va desde modelos claramente sectoriales (Chile), pasando por híbridos y fragmentados (Uruguay), hasta aquellos que buscan la convergencia explícitamente desde su creación (Argentina, Bolivia) o la logran por extensión de funciones en la práctica (Paraguay, Brasil). La principal diferencia radica en si la convergencia es un mandato legal consolidado, una adaptación funcional o un objetivo aún no plenamente alcanzado, lo que impacta directamente en la coherencia y estabilidad del marco regulatorio de las comunicaciones.

Independencia y autonomía de los reguladores de comunicación

Este análisis se centra en los mecanismos que afectan la independencia y autonomía de los reguladores de comunicación en los países estudiados, considerando aspectos como la designación y remoción de directivos, la subordinación al poder ejecutivo y otros factores que comprometen su funcionamiento independiente.

Chile se caracteriza por la dependencia ministerial de la SUBTEL. Es un organismo público dependiente del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones (MTT). El Subsecretario es designado por decreto del Poder Ejecutivo y del MTT, sin un plazo fijo. Aunque tiene autonomía relativa, su acción está limitada por su dependencia del MTT, al cual asiste con informes técnicos. El MTT supervisa la integración de las políticas de telecomunicaciones con el desarrollo del transporte y la infraestructura nacional.

En tanto, el CNTV es un organismo autónomo que supervisa los contenidos televisivos, garantizando el pluralismo, la calidad y el respeto a la audiencia. Su autonomía se centra en la regulación de contenidos, mientras que SUBTEL se enfoca en la infraestructura y el acceso.

Por ello, Chile presenta un modelo dual. SUBTEL tiene una dependencia ministerial clara, mientras que el CNTV goza de autonomía en la regulación de contenidos. Esta división podría generar tensiones o falta de coordinación en temas convergentes.

La URSEC inicialmente era un órgano desconcentrado del Poder Ejecutivo, con facultad de avocación por parte de este. Aunque evolucionó hacia un ente con personalidad jurídica estatal descentralizada, sigue vinculada administrativamente a los ministerios. Los directores son designados por el Presidente, quien también puede destituirlos y sus decisiones están sujetas a recursos de reconsideración, jerárquico y de anulación.

La facultad de avocación del Poder Ejecutivo erosiona la independencia de la URSEC. La designación y remoción de directores por el Presidente, y la posibilidad de recurrir sus decisiones, limitan su autonomía. La URSEC tiene una autonomía técnica, pero no política.

En tanto, la estructura y las funciones convergentes de CONATEL sugieren que necesita un marco regulatorio robusto para evitar la influencia política.

En Argentina el ENACOM se caracteriza por tener un directorio integrado por un Presidente y tres directores nombrados por el Poder Ejecutivo, y tres propuestos por la Comisión Bicameral. Esto asegura al gobierno una mayoría. El Presidente puede remover a cualquier director "en forma directa y sin expresión de causa" y las decisiones se toman por mayoría simple, con voto doble del Presidente en caso de empate.

La composición del directorio y la facultad del Presidente para remover a los directores socavan la independencia del ENACOM. La falta de un quórum alto y la mayoría simple para las decisiones también debilitan su autonomía. El control ejecutivo es fuerte.

El brasileño ANATEL goza de independencia administrativa y financiera, y la duración de los mandatos de sus directivos está garantizada. Los directores son nombrados por el Presidente, con aprobación del Senado y solo pueden perder sus cargos por dimisión, decisión judicial o procedimiento disciplinario. Existe un Consejo Asesor con representación de diversos actores busca garantizar la transparencia y la participación social.

En este marco, ANATEL tiene una autonomía financiera y administrativa significativa. La designación por el Presidente, con aprobación del Senado, y las causales para la remoción de los directores, buscan equilibrar la influencia política con la estabilidad institucional. El Consejo Asesor es un mecanismo importante para la transparencia.

Considerando el conjunto de casos, es posible afirmar que en la mayoría de los países (Chile, Uruguay, Argentina), el Poder Ejecutivo tiene una influencia significativa en la designación y remoción de los directivos de los reguladores. Esto compromete su independencia y autonomía.

La facultad de avocación (Uruguay) y la capacidad del Presidente para remover directores "sin expresión de causa" (Argentina) son mecanismos que debilitan la autonomía de los reguladores, e implican márgenes de control político de los reguladores.

Brasil (ANATEL) destaca por su autonomía financiera, situación que le otorga mayor independencia del gobierno de turno. El Consejo Asesor de ANATEL es un ejemplo de cómo la transparencia y la participación de diversos actores pueden fortalecer la legitimidad y la rendición de cuentas del regulador.

La organización chilena, con su división entre SUBTEL (dependiente del MTT) y CNTV (autónomo en contenidos), muestra que la autonomía puede variar dentro de un mismo país.

Por lo tanto, la independencia y autonomía de los reguladores de comunicación en Sudamérica son variables. La influencia del Poder Ejecutivo, especialmente en la designación y remoción de directivos, es una preocupación común. Mecanismos como la autonomía financiera (Brasil) y la participación social (Consejo Asesor de ANATEL) son ejemplos de buenas prácticas que podrían fortalecer la independencia de estos organismos.

Capacidad Reguladora y Sancionadora

Esta sección profundiza en las facultades normativas y sancionatorias de los entes reguladores de la comunicación en Bolivia, Chile, Uruguay, Paraguay, Argentina y Brasil, analizando sus alcances y limitaciones en un enfoque comparativo.

La SUBTEL chilena posee vastas capacidades reguladoras y sancionadoras, evidenciando un modelo donde la administración pública tiene un rol activo y en expansión. La Subsecretaría está facultada para dictar normas técnicas y es el actor principal en la regulación del espectro radioeléctrico.

Nuestra investigación permite resaltar la existencia de una "creciente influencia" y "mayores espacios normativos", con la capacidad de emitir un "conjunto significativo de reglamentos y normas administrativas de carácter técnico". Esto se ve impulsado por la rapidez de los

cambios tecnológicos, donde la regulación administrativa puede ser más ágil que la legislativa.

SUBTEL tiene competencias para fiscalizar la aplicación de la Ley General de Telecomunicaciones, inspeccionar e instruir a los operadores, y evaluar el cumplimiento de las concesiones. Puede resolver reclamos de usuarios, asegurar la continuidad del servicio (a expensas del proveedor) e incluso asumir temporalmente la provisión de un servicio público en caso de caducidad de una concesión. Esto denota una fuerte capacidad de intervención operativa en el mercado.

Aunque la Ley 18.168 otorga la potestad de establecer sanciones al MTT, SUBTEL tiene un rol decisivo con informes y puede aplicar sanciones administrativas. Además, tiene la facultad directa de suspender servicios por hasta 30 días en caso de contravenciones técnicas no subsanadas, incluso con carácter cautelar para radiodifusión televisiva.

La coordinación con el CNTV para la radiodifusión televisiva (SUBTEL gestiona espectro y tecnología; CNTV supervisa contenidos y concesión de señales de libre recepción) muestra una división de roles que busca complementar capacidades, aunque puede generar la necesidad de una articulación constante.

En Uruguay la situación podría resumirse en que el regulador está limitado a lo técnico y es restringido por el Ejecutivo. La URSEC exhibe una capacidad reguladora y sancionadora significativamente más acotada en comparación con Chile, principalmente debido a la influencia del Poder Ejecutivo. Su función se limita a la regulación técnica, la fiscalización y el control de las actividades de telecomunicación. Los objetivos y las políticas son fijados por el gobierno.

El estudio realizado muestra la presencia de mecanismos de control que ejerce el Poder Ejecutivo sobre la URSEC. Uno de ellos es la facultad de avocación del Poder Ejecutivo (que el superior ejerza competencia que corresponde al inferior) y la posibilidad de recursos administrativos (reconsideración, jerárquico, anulación) contra sus decisiones, lo que termina de licuar su autonomía. Esto implica que sus decisiones regulatorias y sancionatorias pueden ser anuladas o modificadas por el Ejecutivo.

La CONATEL paraguaya está dotada de amplias y exclusivas facultades reguladoras y sancionadoras, lo que la posiciona como un actor muy potente en el sector. Tiene a su cargo la regulación administrativa y técnica, y la planificación, fiscalización y verificación de las

telecomunicaciones. Puede dictar reglamentos, elaborar y aplicar planes nacionales de frecuencias y telecomunicaciones.

Además, administra el espectro radioeléctrico y determina las condiciones para el otorgamiento, cesión de licencias y autorizaciones. Puede aplicar las sanciones previstas en la ley y en los contratos de concesión", con un régimen de sanciones administrativas establecido en el Título XI de la Ley de Telecomunicaciones. Incluso puede impulsar acciones penales.

Incluso interviene para prevenir conductas anticompetitivas y discriminatorias y las bajas o alzas artificiales de precios y tarifas, y resuelve administrativamente los reclamos de usuarios, prestadores y otros interesados.

Es fundamental que sus funciones no pueden ser delegadas ni objeto de avocamiento por parte de otros organismos estatales, lo que busca blindar su capacidad de acción y decisión frente a intromisiones externas.

En Bolivia, la ATT posee un rango significativo de capacidades reguladoras y sancionadoras, aunque su ejercicio se ve influenciado por el Poder Ejecutivo. Tiene la facultad de autorizar, regular y fiscalizar una variedad de servicios (telefonía fija y móvil, redes, TICs), regular tarifas y precios, supervisar operadores, y otorgar/renovar/caducar autorizaciones.

Puede intervenir empresas prestadoras y designar interventores cuando se ponga en riesgo la provisión regular del servicio, lo que denota una fuerte capacidad de injerencia directa. También está habilitada para aplicar sanciones y otras medidas correctivas y proponer al MOSPV regulaciones técnicas. El DS 1391-2012 puntualiza infracciones y sanciones que la ATT puede aplicar e interviene en la resolución de controversias entre prestadores y entre estos y los usuarios.

Administra y controla el espectro radioeléctrico asociado a redes satelitales y otorga licencias de radio y televisión. Aunque la ATT ejerce estas facultades, el Consejo de la ATT (con mayoría del Poder Ejecutivo) puede proponer políticas de regulación y evalúa la implementación de las políticas regulatorias, lo que sugiere una supervisión y orientación política sobre las acciones del regulador.

El ENACOM argentino está dotado de amplias facultades reguladoras y sancionadoras, aunque su efectividad y autonomía se ven comprometidas por su diseño institucional. Tiene funciones de regulación, fiscalización y capacidad para sancionar incumplimientos, e incluso

puede declarar la caducidad de licencias (sujeto a control judicial) e ilegalidad de estaciones o emisiones.

Debe prevenir y desalentar prácticas monopólicas, anticompetitivas, predatorias y el abuso de posición dominante. El art. 102 de la Ley 26.522 (que ENACOM aplica, aunque modificada) especifica que la "instrucción inicial y la aplicación de sanciones [...] serán realizadas por la autoridad de aplicación", estableciendo un rango de sanciones desde el llamado de atención hasta la caducidad de la licencia.

Con todo, sus decisiones pueden apelarse para su revisión por el propio organismo o por vía judicial.

La ANATEL brasileña posee un amplio espectro de atribuciones reguladoras y sancionadoras, con un énfasis en la fiscalización y la competencia. El extenso artículo 19 de la Ley 9472 le confiere atribuciones para "vigilar, controlar, supervisar y sancionar" a los agentes de servicios bajo su competencia.

Ejerce facultades legales en cuanto a la "prevención y represión de infracciones de orden económico", complementando la tarea de la Administración de Defensa de la Competencia. Esta es una capacidad crucial para la regulación económica del sector.

Puede declarar la caducidad o nulidad de concesiones en caso de irregularidades graves, una potestad de alto impacto. La ANATEL posee capacidad de realizar "allanamientos y secuestros de bienes en el ámbito de su competencia", lo cual es una facultad coercitiva significativa que no se observa tan explícitamente en otros países del análisis.

Análisis comparativo de capacidades reguladoras y sancionadoras

La capacidad de los reguladores para dictar normas, fiscalizar y sancionar es fundamental para la efectividad de la regulación. Se observan distintas fortalezas y debilidades en la región. Chile, Paraguay y Brasil muestran las más amplias y explícitas facultades normativas, de fiscalización y sancionatorias. Incluyen la gestión del espectro, otorgamiento/caducidad de concesiones, resolución de reclamos, y la capacidad de dictar reglamentos y normas técnicas.

En Bolivia la ATT también posee un rango amplio de facultades, incluyendo la capacidad de intervenir empresas, lo que denota un poder de injerencia muy directo.

El ENACOM argentino también tiene facultades amplias, incluyendo la prevención de prácticas anticompetitivas y la aplicación directa de sanciones, pero su ejercicio está condicionado por su origen y control político. La uruguaya URSEC se percibe como la de alcance más limitado, confinada a la "regulación técnica, la fiscalización y el control", con una escasa definición de su potestad sancionatoria directa en el texto.

En Paraguay el regulador destaca por su cláusula de exclusividad y la prohibición de avocamiento, lo que, en teoría, le otorga una mayor autonomía para aplicar sanciones sin injerencias externas.

ANATEL muestra una robustez al ejercer facultades contra infracciones económicas y tener potestad para declarar la caducidad o nulidad de concesiones. Su capacidad de allanamiento es notable. En tanto que en Chile la SUBTEL puede suspender servicios directamente, aunque la potestad general de sanciones recae en el MTT, con informes decisivos de SUBTEL.

Entendemos que el caso más vulnerable es de la URSEC, donde la facultad de avocación del Poder Ejecutivo y los múltiples recursos administrativos, licuan la efectividad de sus decisiones, incluyendo las sancionatorias.

El ENACOM, aunque puede aplicar sanciones directamente y declarar la caducidad de licencias, la posibilidad de remoción sin expresión de causa de sus directores y el control político sobre su directorio siembran dudas sobre la aplicación imparcial** de sus facultades sancionatorias.

- Respuesta a la Dinámica Tecnológica

Chile es un claro ejemplo de cómo la regulación administrativa (decretos, normas técnicas) ha ganado terreno sobre la legislación parlamentaria para adaptarse a la rápida innovación tecnológica. Este modelo permite una mayor agilidad en la definición de estándares técnicos y la regulación. Otros países, al dotar a sus reguladores de amplias facultades normativas (Paraguay, Brasil) o de intervención (Bolivia), también buscan esta capacidad de respuesta rápida.

En síntesis, mientras que la mayoría de los reguladores sudamericanos han sido dotados con amplias facultades normativas y sancionatorias para abordar la complejidad del sector de las

comunicaciones, la efectividad real de estas capacidades está intrínsecamente ligada a su grado de independencia y autonomía.

Los modelos que logran mayor independencia del Poder Ejecutivo (como Brasil, y potencialmente Paraguay con su cláusula de exclusividad) parecen tener una mayor capacidad para ejercer plenamente sus potestades. En contraste, aquellos con fuerte injerencia política (Argentina, Uruguay) o con mecanismos de control ministerial (Bolivia) pueden ver sus atribuciones legales mermadas en la práctica, afectando la imparcialidad y la eficacia de la regulación.

El financiamiento de los Reguladores

El financiamiento es una dimensión crítica para la autonomía y capacidad operativa de los entes reguladores. Un financiamiento propio y predecible les permite actuar con independencia de las fluctuaciones políticas y prioridades presupuestarias del Poder Ejecutivo. El panorama en Sudamérica, muestra una variedad de modelos que impactan directamente en la autonomía real de estos organismos.

- Algunas semejanzas

Todos los países estudiados, en mayor o menor medida, incluyen las asignaciones del Presupuesto de la Nación como fuente de financiamiento para sus reguladores. Esto subraya una dependencia fundamental del erario público para su operación base.

La mayoría de los reguladores también cuentan con fuentes de ingresos adicionales como donaciones, legados y, crucialmente, la percepción de tasas, aranceles o derechos por servicios de telecomunicaciones y radiodifusión. Esto busca complementar el financiamiento estatal.

Los fondos generados por el sector regulado (tasas, derechos de uso de frecuencias, aranceles) son una fuente común y lógica de ingresos para los reguladores, presentes en Uruguay, Paraguay, Argentina y Brasil.

- *Las diferencias*

Las diferencias en las fuentes y la gestión del financiamiento son significativas y tienen un impacto directo en la autonomía financiera de cada regulador.

La SUBTEL es el caso más dependiente, financiándose principalmente a través de asignaciones directas de la Ley de Presupuesto de la Nación. La falta de "fuentes de financiamiento propias y plurales" la distancia de las recomendaciones internacionales para la autonomía regulatoria. Aunque administra el FDT, este es una herramienta del gobierno, no una fuente de ingresos propia para SUBTEL.

En el extremo opuesto, CONATEL se financia exclusivamente del cobro de las fuentes a su cargo, es decir, de aportes de operadores, donaciones y otros ingresos propios, sin aporte del Estado paraguayo. Esto, si bien le da una autonomía financiera teórica del presupuesto nacional, la hace completamente dependiente de la recaudación del sector regulado, lo que podría generar otras presiones o conflictos de interés.

ANATEL y ENACOM presentan modelos híbridos, combinando recursos del Tesoro Nacional con ingresos propios derivados de tasas, aranceles, derechos y multas. ANATEL, además, administra el FISTEL, un fondo dedicado con múltiples fuentes que la convierte en una "poderosa herramienta" financiera. ENACOM también tiene la facultad de "fiscalizar, percibir y administrar" sus fondos, lo que "apuntala su autarquía".

La URSEC cuenta también con asignaciones presupuestarias y tasas de operadores, pero no queda definida con claridad su autonomía financiera, advirtiéndose cómo se desvían o gestionan ciertos fondos.

Las fuentes de financiamiento de la ATT incluyen tasas de regulación, derechos, recursos del Tesoro General de la Nación, donaciones y créditos. Aunque no se detallan montos o proporciones, la combinación de fuentes propias con el Tesoro General sugiere un modelo híbrido similar a Brasil y Argentina.

- *Gestión y destino de multas y cánones*

La URSEC presenta una complejidad significativa. Aunque las multas se incluyen como recursos de URSEC en la ley, el decreto reglamentario sugiere que su monto se reparte entre

los usuarios afectados. Además, la aplicación de multas escapa a la decisión exclusiva de la URSEC, ya que deben ser aplicadas por el Poder Ejecutivo. Más crítico aún, la URSEC no recibe nada de la recaudación por el canon de utilización de frecuencias radioeléctricas, fondos que se destinan a la educación y a los Ministerios de Educación, Industria, Energía y Minería. Esto erosiona su capacidad de financiamiento propio y su autonomía.

El ENACOM está explícitamente facultado para fiscalizar, percibir y administrar los fondos provenientes de gravámenes, tasas y multas, lo que fortalece su autarquía financiera en este aspecto.

La capacidad de CONATEL para percibir directamente los derechos, tasas y aranceles y reclamar su cobro judicialmente indica una mayor autonomía en la gestión de sus ingresos propios, que incluyen multas.

Al analizar ANATEL observamos que los ingresos relacionados con concesiones, permisos y derechos de uso de radiofrecuencia se depositan en el FISTEL, un fondo que ANATEL administra, reforzando su control sobre recursos significativos.

En cuanto a la transparencia y el control presupuestario, ANATEL muestra un proceso presupuestario claro, aunque sujeto a aprobación ministerial y del Congreso. La existencia de una División de Planeamiento, Presupuesto y Financiación en su estructura, y la administración de un fondo específico (FISTEL), sugieren una gestión más estructurada y transparente de sus recursos. En otros países, el detalle sobre la gestión interna del presupuesto del regulador es menos explícito en el texto.

Concluimos en este acápite que la autonomía financiera es un pilar fundamental de la independencia regulatoria, y los modelos sudamericanos revelan una diversidad de enfoques. SUBTEL es el ejemplo más dependiente del presupuesto general, lo que limita su independencia financiera y la hace vulnerable a las prioridades gubernamentales. CONATEL representa el extremo de autofinanciamiento, dependiendo exclusivamente de los recursos que recauda del sector regulado, lo cual le confiere autonomía del Tesoro, pero podría generar otras dinámicas de dependencia con los operadores.

ANATEL y ENACOM presentan modelos híbridos que combinan fondos públicos con ingresos propios, buscando un equilibrio y apuntalando su autarquía. ANATEL, con su administración del FISTEL y una estructura financiera robusta, parece ser el que logra una mayor autonomía financiera y capacidad de inversión. La ATT tiene también un modelo híbrido de fuentes, aunque no es clara la información respecto de la proporción o la

autonomía en la gestión de esos fondos más allá de su inclusión en el presupuesto de la nación.

En tanto que la URSEC se encuentra en una posición más precaria, con la incertidumbre sobre el destino de las multas y la exclusión de los cánones de frecuencia de sus ingresos directos, lo que erosiona su base financiera propia y su autonomía.

Resumiendo, la tendencia hacia el financiamiento propio a través de tasas y derechos del sector regulado es crucial para la autonomía financiera de estos entes. Sin embargo, la forma en que estos ingresos son gestionados, si son desviados a otros fines o si el Poder Ejecutivo mantiene un control excesivo sobre su aplicación, determina la verdadera independencia económica del regulador. Aquellos que logran una mayor gestión autónoma de sus recursos, como Brasil, están en una posición más fuerte para cumplir sus objetivos sin presiones políticas indebidas.

Actuación Ex Ante y Ex Post

La actuación de un regulador puede ser ex ante (preventiva, antes de que ocurran los hechos) o ex post (correctiva, una vez que los hechos han sucedido). La combinación y el énfasis en una u otra forma de actuación revelan el enfoque regulatorio de cada país. El análisis comparativo de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay, muestra diferencias significativas en esta dimensión.

- Semejanzas

Se destaca que todos los reguladores, en mayor o menor grado, combinan la actuación ex ante y ex post. Ninguno opera exclusivamente con un solo tipo de intervención. La administración y regulación del espectro radioeléctrico es una función clave y predominantemente ex ante compartida por la mayoría (Chile, Paraguay, Bolivia, Brasil).

La intervención en el otorgamiento y/o transferencia de licencias y concesiones es una función ex ante presente en varios países (Chile, Paraguay, Bolivia, Argentina, Brasil), mientras que la fiscalización y supervisión de las normas y el cumplimiento de las

condiciones de las concesiones es una función ex post común (Chile, Uruguay, Paraguay, Bolivia, Argentina, Brasil).

La resolución de reclamos de usuarios es una función ex post compartida, enfocada en la protección de los derechos del consumidor (Uruguay, Chile, Bolivia).

- *Diferencias y énfasis en la actuación*

La SUBTEL muestra un fuerte enfoque ex ante de carácter técnico y de planificación, con sanción ex post. La SUBTEL tiene una capacidad muy fuerte en la dimensión técnica y normativa ex ante. Dicta normas técnicas, participa en el otorgamiento de concesiones, y gestiona el espectro. El texto enfatiza su "rol normativo, conquistando cada vez mayores espacios normativos" debido a la rapidez del cambio tecnológico. Aplica sanciones ex post: puede suspender servicios ante incumplimientos, resuelve reclamos de usuarios, y fiscaliza el cumplimiento de concesiones. Su capacidad de "asumir temporalmente la provisión del servicio público" es una medida correctiva ex post de alto impacto.

Chile parece tener un equilibrio entre un fuerte rol normativo y preventivo ex ante, y una robusta capacidad sancionatoria y de intervención ex post, especialmente en el ámbito técnico.

La actuación de URSEC es predominantemente ex post y de asesoramiento, con limitada intervención ex ante directa. La URSEC tiene un rol de asesoramiento al gobierno en la definición de políticas y tarifas (el Poder Ejecutivo autoriza y aprueba), lo que minimiza su capacidad de acción directa ex ante en la definición de políticas. La autorización de funcionamiento de estaciones de radio y TV abierta, así como la habilitación genérica de servicios, quedan en manos del Poder Ejecutivo, no directamente de la URSEC.

Su función principal es de control técnico, fiscalización del cumplimiento de normas, interconexión, interoperabilidad, y supervisión técnica y operativa de emisiones. Resuelve denuncias y reclamos de usuarios, una función claramente ex post. Además, la URSEC tiene una "función de asesoramiento en cuanto a la definición de políticas", lo cual la posiciona más como un ejecutor técnico de directrices gubernamentales que como un actor con capacidad para intervenir proactivamente en la planificación y diseño del mercado.

Por su lado, la CONATEL tiene una clara actuación en ambos casos. Tiene facultades para administrar el espectro, regular y fiscalizar el otorgamiento y cesión de licencias, elaborar pliegos de bases y condiciones, y dictar reglamentos específicos para servicios. También es responsable de la adjudicación de licencias y autorizaciones.

En actuación ex post, aplica sanciones, adopta reglas sobre estándares técnicos (lo que puede ser ex ante o ex post en su aplicación), y controla el cumplimiento de las condiciones de los prestadores a los usuarios.

Podemos afirmar que el caso uruguayo también muestra un cierto equilibrio entre las actuaciones ex ante y ex post. La intervención de la URSEC se da en ambos casos, lo que sugiere un equilibrio entre el diseño preventivo del mercado y la fiscalización correctiva posterior.

En Bolivia la actuación es mixta, con énfasis ex ante en lo relativo a planificación y la ex post en el cuanto al monitoreo de mercado. Interviene en el otorgamiento de licencias y la elaboración de planes de uso de frecuencias y estándares técnicos. Puede convocar mecanismos participativos para la elaboración de proyectos y regulaciones, lo que sugiere un rol ex ante en el diseño del sector.

Actúa para regular tarifas (lo que puede ser ex ante en su fijación y ex post en su control), y fiscalizar el cumplimiento de normas. La identificación de posición dominante es explícitamente una actuación ex post, verificada "una vez al año" o cuando existan indicios de abuso, calculada sobre ingresos brutos. Esto indica un monitoreo de mercado reactivo más que preventivo. La regulación de tarifas puede tener elementos ex ante y ex post, lo que hace que su clasificación sea más compleja.

El ENACOM también tiene un carácter mixto, con intervención ex ante en estructura y ex post en Contenidos. Interviene "ad referéndum" en cambios de participación accionaria o transferencia de licencias, ejerciendo un control previo sobre la estructura del mercado. También tiene supervisión previa sobre la emisión de acciones que comprometan el capital social de los licenciarios de radiodifusión. Además, interviene en concursos de licencias y aprueba pliegos, y en las prórrogas de licencias.

ENACOM tiene la capacidad de sancionar incumplimientos y puede declarar la caducidad de licencias. Su actuación incluye la supervisión de contenidos emitidos (niñez, políticos, publicitarios), lo cual es una clara función ex post.

Parece ejercer un control ex ante sobre la entrada y las estructuras de propiedad/licenciamiento, y un control ex post sobre el cumplimiento de las normas y los contenidos.

En Brasil el regulador tiene un fuerte rol ex ante en planificación y estructura; y robusta represión ex post. ANATEL exhibe un fuerte énfasis en la planificación y estructuración preventiva del mercado (ex ante), combinado con una robusta capacidad de fiscalización y represión de conductas anticompetitivas (ex post).

Interviene antes de que se tomen decisiones relacionadas con las concesiones, propone políticas públicas, y elabora planes fundamentales como el de asignación de bandas de radiofrecuencia, ocupación de órbita, universalización de servicios, y planes estructurales de redes. Además, interviene "previamente" en la transferencia de contratos de concesión y en la enajenación de bienes reversibles. La facultad de establecer la estructura tarifaria es una potestad ex ante crucial.

Ex post, promueve la libre competencia, corrige efectos de competencia imperfecta y reprime conductas que infrinjan el orden económico, incluyendo las que tiendan a concentrar el mercado. Esto implica una fuerte actuación ex post en materia de competencia. También puede declarar la caducidad o nulidad de concesiones por irregularidades.

- *Énfasis y alcance de la actuación regulatoria*

El contraste entre la actuación ex ante y ex post de los reguladores revela distintas filosofías regulatorias y capacidades institucionales en Sudamérica. Vamos a desarrollar este punto.

Brasil y Paraguay parecen tener los modelos más equilibrados y amplios en su actuación, combinando una fuerte planificación y control ex ante del mercado (otorgamiento de licencias, planes de espectro, estándares técnicos, control de estructuras) con una robusta capacidad de fiscalización y sanción ex post. Chile también muestra un buen balance, con un fuerte rol técnico y normativo ex ante, y una capacidad de intervención ex post.

Uruguay se destaca por la limitación de su rol ex ante, que se restringe mayormente al asesoramiento, con las decisiones clave en manos del Poder Ejecutivo (autorizaciones, políticas). Su actuación es predominantemente ex post (control técnico, resolución de reclamos). Esta división le quita capacidad de incidencia proactiva en el diseño del mercado.

El ENACOM, si bien tiene facultades ex ante en control estructural y ex post en sanción y contenido, su diseño institucional con fuerte control ejecutivo puede afectar la autonomía y la eficacia de ambas formas de actuación.

Brasil y Argentina tienen un mandato explícito para prevenir y reprimir infracciones de orden económico y prácticas anticompetitivas, lo que implica una función crucial ex post en el control de mercados relevantes. Bolivia (ATT) también tiene esta función de control de posición dominante, pero con un criterio y periodicidad explícitamente ex post (revisión anual o por indicios), en tanto que el CONATEL también interviene para prevenir conductas anticompetitivas.

El caso de la chilena SUBTEL es ilustrativo de cómo la regulación administrativa ex ante (decretos, normas técnicas) se ha vuelto crucial para adaptarse rápidamente a la innovación tecnológica, superando la lentitud del proceso legislativo.

En resumen, los reguladores sudamericanos están dotados de herramientas para intervenir tanto preventivamente (ex ante) como correctivamente (ex post). Sin embargo, la efectividad y el alcance real de estas actuaciones están modulados por el grado de independencia del regulador y por la distribución de competencias con el Poder Ejecutivo. Los reguladores con mayor autonomía y un diseño legal que les confiere amplias potestades en ambos frentes (como Brasil y, en menor medida, Paraguay) parecen mejor posicionados para gestionar las complejidades del sector de las comunicaciones.

Derecho a la comunicación, competencias

La forma en que se aborda el derecho a la comunicación varía significativamente entre los países analizados, desde una promoción explícita hasta una ausencia notable en las competencias regulatorias.

Argentina se destaca por una orientación explícita del ENACOM hacia la promoción de la comunicación como derecho humano, una directriz que impregna la Ley 26.522. ENACOM aplica e interpreta esta ley y supervisa el contenido audiovisual, asegurando el cumplimiento de los principios que sustentan este derecho. Su rol en la promoción de la diversidad de medios también contribuye a la materialización de este derecho. Sin embargo, la reciente

derogación del Decreto 690 de 2020, que buscaba regular los precios de los servicios TIC como esenciales, muestra la volatilidad política de estas competencias.

En Chile, a diferencia de SUBTEL, que se enfoca en aspectos técnicos, el CNTV tiene una competencia clara y específica en la supervigilancia y fiscalización del contenido de las emisiones televisivas. Su ley de creación define el "correcto funcionamiento" de la televisión en función de principios fundamentales como la democracia, el pluralismo, el desarrollo regional, la protección de la niñez y juventud, los pueblos originarios, la dignidad humana y la igualdad de derechos. Esto establece un marco robusto para la protección y promoción de derechos a través del contenido audiovisual.

En Uruguay se observa una carencia de competencias directas por parte de la Unidad Reguladora en la promoción del derecho a la comunicación. Si bien el Consejo de Comunicación Audiovisual y la URSEC contribuyen a la formulación de políticas audiovisuales, las facultades de la URSEC en este ámbito son limitadas. La institucionalidad uruguaya involucra a otras entidades como la Comisión Honoraria Asesora de Servicios de Comunicación Audiovisual (CHASCA) y la Institución Nacional de Derechos Humanos, lo que sugiere una distribución de responsabilidades en la protección de derechos, aunque la URSEC no es el actor principal en esta materia.

En Paraguay, la revisión del marco legal revela una notoria falta de referencias a cuestiones vinculadas a la comunicación como derecho humano o a los contenidos audiovisuales. CONATEL se aboca exclusivamente a los aspectos técnicos de las telecomunicaciones, lo que indica una ausencia de mandato explícito en la promoción de este derecho.

Una situación parecida se presenta en Bolivia. La revisión de las competencias explícitas de la ATT en la promoción del derecho a la comunicación en relación con los contenidos o el acceso universal, más allá de la eficiencia y la competencia. Su enfoque parece más centrado en los aspectos económicos y de mercado.

Una situación intermedia se presenta en Brasil, donde ANATEL interviene en la propuesta de políticas públicas de telecomunicaciones y planes de universalización de servicios, pero no se han definido competencias directas en la promoción del derecho a la comunicación vinculado a los contenidos o a la diversidad, más allá de la promoción de la competencia como principio rector.

La mayoría de los reguladores tiene algún grado de competencia en la promoción de la competencia, pero la efectividad y el alcance de estas facultades varían, al igual que la capacidad de controlar la concentración de la propiedad. Al observar caso por caso, esto queda en evidencia.

El ENACOM tiene un mandato claro de "velar por el desarrollo de una sana competencia" y "promover la existencia de los más diversos medios de comunicación que sea posible". También debe prevenir y desalentar prácticas monopólicas y conductas anticompetitivas.

La Ley 26.522 buscaba, en su versión original, apuntalar la competencia en los mercados comunicacionales. La reciente derogación del Decreto 690/20, que facultaba al ENACOM a regular precios para servicios esenciales, limita su capacidad de intervención en el control de tarifas, lo que podría impactar la competencia al permitir aumentos tarifarios sin control previo.

En Bolivia, la ATT posee competencias explícitas para promover la competencia y la eficiencia, investigar conductas monopólicas, oligopólicas, anticompetitivas o discriminatorias, y aplicar sanciones. La ATT tiene la facultad de definir un mercado relevante y determinar una posición dominante, estableciendo obligaciones para el operador dominante. Esto le otorga herramientas directas para intervenir en el mercado y fomentar un entorno competitivo.

La brasileña ANATEL opera bajo el principio de promover la libre, leal y amplia competencia. El Estado brasileño asume la responsabilidad de corregir los efectos de la competencia imperfecta y reprimir conductas que infrinjan el orden económico, incluyendo aquellas que tiendan a concentrar el mercado. ANATEL interviene ex ante en decisiones sobre concesiones y transferencias, y puede establecer la estructura tarifaria, con la posibilidad de libertad tarifaria si hay competencia efectiva. Esto indica una intervención proactiva en la configuración del mercado.

En Paraguay, la ley le otorga a CONATEL la facultad de prevenir conductas anticompetitivas y discriminatorias, y las fluctuaciones artificiales de precios y tarifas. También puede estudiar mercados y proponer regímenes tarifarios. Sin embargo, la ley marco no establece límites claros sobre la acumulación de licencias, dejando este criterio a la definición de la Comisión. Además, la falta de articulación con la CONACOM (autoridad general de competencia) puede generar una fragmentación en el control antimonopólico en

el sector de las comunicaciones. CONATEL tiene la facultad de autorizar transferencias de concesiones, licencias o acciones que impliquen pérdida de control, lo que le otorga cierto poder en el control de la concentración.

El marco legal chileno no detalla competencias específicas de SUBTEL o MTT en la promoción de la competencia o el control de la concentración de la propiedad en el mercado de las telecomunicaciones o medios, más allá de su rol técnico. La gestión del contenido es responsabilidad del CNTV, que tampoco se enfoca en la competencia de ese mercado.

La Unidad Reguladora de Uruguay carece de competencias tanto para promover la competencia como para evitar la concentración de los mercados. La revisión de las normas no arrojó referencias a actuaciones de la URSEC en relación con la concentración en telecomunicaciones, radiodifusión o servicios postales, lo que sugiere una brecha regulatoria en este ámbito por parte de la URSEC.

Por lo tanto, podemos concluir que la comparación revela un espectro diverso de enfoques regulatorios. Argentina y Chile muestran una fuerte vocación por el derecho a la comunicación en el ámbito de los contenidos, aunque con diferentes instituciones a cargo.

En cuanto a la promoción de la competencia y el control de la concentración, Bolivia y Brasil exhiben marcos más definidos y herramientas explícitas para intervenir en el mercado. Paraguay, aunque con algunas facultades, presenta debilidades en los límites a la concentración y la articulación con la autoridad de competencia.

Uruguay, por su parte, destaca por una limitada capacidad de su regulador principal (URSEC) en ambas materias clave. La dinámica argentina, con la reciente reversión de políticas de regulación de precios, subraya la influencia de los cambios políticos en la efectividad de los mandatos regulatorios.

Transparencia y rendición de cuentas

La transparencia y la rendición de cuentas son pilares fundamentales para la legitimidad y la eficacia de cualquier organismo regulador, especialmente en un sector tan crucial como la comunicación. El análisis comparativo de los casos de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Uruguay y Paraguay revela una diversidad de enfoques y niveles de cumplimiento.

En Chile entendemos que es una fortaleza la Ley N° 20.285 de Acceso a la Información Pública y el Portal de Transparencia, que imponen obligaciones claras a SUBTEL para la difusión de información sobre su funcionamiento, estructura, presupuesto y actividades.

La Plataforma Ley del Lobby es un mecanismo específico y detallado para la transparencia en las interacciones con grupos de interés. La Contraloría General de la República -por su parte- ejerce un control financiero y de gestión crucial. Pero, la rendición de cuentas al Congreso es indirecta y no constante, careciendo de una periodicidad fija, lo que consideramos una debilidad. Esto podría afectar la supervisión parlamentaria y la independencia del organismo.

La URSEC es el caso más preocupante en términos de transparencia y rendición de cuentas, ya que carece de obligaciones legales para presentar informes al ejecutivo o al Parlamento, y la difusión pública y regular de sus balances técnicos y económico-financieros está ausente. Esta falta de visibilidad y oscuridad para la sociedad, los operadores y el debate político-parlamentario es una contradicción fundamental para un organismo regulador.

En Paraguay es una fortaleza la adopción de una política de rendición de cuentas y anticorrupción a través del Decreto N° 2991 y el Manual de Rendición de Cuentas al Ciudadano es otro paso significativo. CONATEL está obligada a constituir un Comité de Rendición de Cuentas al Ciudadano y a cumplir con la difusión de información detallada (política institucional, planes de acción, programas en ejecución, informes de auditoría, cuadros de resultados y mecanismos de participación ciudadana). La existencia de informes trimestrales y anuales en su portal web desde 2020 es una señal positiva.

No obstante, advertimos algunas debilidades. A pesar de las normativas generales de transparencia, la Ley de Telecomunicaciones no menciona informes específicos al Congreso o al ejecutivo. Si bien el presidente del directorio debe presentar informes mensuales internos, la ausencia de supervisión y control externos directos por parte del poder ejecutivo o del congreso es notable. Si bien esto podría fortalecer la independencia, también evidencia una falta de articulaciones institucionales para la supervisión de sus funciones.

La ATT tiene una obligación explícita de rendir cuentas ante la Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia, la Contraloría General del Estado y la sociedad civil, incluyendo la presentación de informes periódicos. La inclusión de mecanismos de participación de la sociedad civil (consultas públicas, consejos consultivos, involucramiento de organizaciones)

es un punto fuerte en la rendición de cuentas vertical. Los mecanismos de impugnación de resoluciones administrativas también contribuyen a la supervisión.

En Argentina, el ENACOM está sujeto al control de la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) y la Auditoría General de la Nación (AGN). Existe una "obligación permanente e inexcusable" de publicitar sus actos y gastos, recursos, nombramientos de personal y contrataciones. Además, debe responder a los requerimientos de órganos como el Consejo de Comunicación, el Defensor del Público y la Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual, lo que indica múltiples vías de supervisión y escrutinio.

El estudio del caso brasileño mostró la carencia de mecanismos específicos de transparencia y rendición de cuentas de ANATEL, más allá de algunas menciones a sus facultades y al éxito en fomentar la competencia. Aunque enfatizamos su independencia desde la Ley de Telecomunicaciones de 1997, no hay previsiones legales que describan cómo se traduce esto en obligaciones concretas de transparencia hacia el público o los poderes del Estado. Se menciona que asesora al presidente a través del Ministerio de Comunicaciones, lo que sugiere una vía de rendición de cuentas al ejecutivo, pero no se detallan mecanismos de control parlamentario o ciudadano.

Podemos concluir que el análisis de la transparencia y rendición de cuentas de los reguladores de la comunicación en estos países revela que países como Chile y Paraguay aplican leyes generales de transparencia (Ley de Acceso a la Información Pública, Manual de Rendición de Cuentas al Ciudadano) que abarcan a sus reguladores de comunicación. Sin embargo, la efectividad de estas normas generales en el sector de la comunicación puede verse limitada si no se complementan con obligaciones específicas de rendición de cuentas para el organismo regulador ante los poderes Legislativo y Ejecutivo, así como la sociedad civil.

La rendición de cuentas directa y periódica al Congreso (como se observa en Bolivia y, de manera más limitada, en Argentina) es crucial para garantizar la supervisión política y la independencia del regulador. La asimetría chilena y la ausencia en Paraguay y Uruguay en este aspecto son puntos débiles que pueden afectar la legitimidad y el escrutinio de las decisiones regulatorias.

La inclusión de mecanismos de participación de la sociedad civil, como en Bolivia (consultas públicas, consejos consultivos), o la exigencia de mecanismos de participación ciudadana en

los informes de Paraguay, son fundamentales para una rendición de cuentas más robusta y una mayor visibilidad del regulador ante el público.

El caso de Uruguay ilustra el riesgo de la "invisibilización y oscuridad" de un regulador cuando carece de obligaciones legales claras de transparencia y rendición de cuentas. Esto no sólo contradice los principios de buen gobierno, sino que también dificulta el control social y político sobre un sector estratégico.

Existe una tensión inherente entre la autonomía del regulador y la necesidad de una supervisión efectiva. En Paraguay, la falta de control directo por parte del ejecutivo o el congreso podría interpretarse como un signo de independencia, pero también como una falta de articulación institucional para el control de sus funciones. En contraste, Argentina demuestra que la supervisión externa (SIGEN, AGN, comisiones bicamerales) puede coexistir con un regulador funcional.

Como conclusión general, consideramos que mientras algunos países han avanzado en marcos de transparencia y rendición de cuentas para sus reguladores de comunicación, existen disparidades significativas. La especificidad de las obligaciones, la inclusión de mecanismos de supervisión parlamentaria y la participación ciudadana son claves para asegurar que estos organismos operen con la legitimidad y el escrutinio necesarios en un sector de vital importancia para la democracia y el desarrollo.

Retos y desafíos de los reguladores de la comunicación

El panorama de los reguladores de la comunicación en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Uruguay y Paraguay es marcadamente heterogéneo, reflejando la diversidad de sus contextos políticos, económicos y legales. Si bien todos los países han establecido entidades reguladoras, su calidad institucional, autonomía, capacidad de acción y transparencia varían significativamente, impactando directamente su eficacia para promover el derecho a la comunicación y la competencia en el sector.

La independencia del poder ejecutivo y de los actores del mercado, junto con la suficiencia y pluralidad de sus fuentes de financiamiento, son factores críticos para la robustez institucional de un regulador. Brasil (ANATEL) se erige como un modelo, con una

autonomía y autarquía financiera legalmente establecidas que contribuyen a su solidez y efectividad.

En contraste, Uruguay (URSEC) es el caso más débil, con una severa falta de independencia y un financiamiento acotado que limita su acción. En Argentina, el ENACOM también enfrenta altos niveles de debilidad institucional debido a la remoción discrecional de sus directores y una dependencia política institucionalizada, además de una autarquía financiera insuficiente que restringe sus recursos. La SUBTEL chilena, aunque es un actor técnico crucial, ve su autonomía comprometida por su dependencia orgánica del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones y la ausencia de fuentes de financiamiento propias y plurales.

Estos desafíos de autonomía y financiamiento son escollos importantes que limitan la capacidad de acción y la resistencia de estos reguladores frente a las presiones políticas y del mercado.

Una brecha regulatoria significativa en la región reside en la fragmentación o ausencia de mandatos claros para proteger el derecho a la comunicación y la diversidad de contenidos. La mayoría de los reguladores sectoriales, como SUBTEL en Chile, CONATEL en Paraguay, y la ATT en Bolivia, tienen un enfoque predominantemente técnico o de mercado. Esto deja aspectos cruciales de la comunicación democrática sin una supervisión robusta. Chile, a través del CNTV, es una notable excepción al contar con un organismo separado y especializado en la supervisión de contenidos televisivos y la defensa de principios fundamentales.

Por otro lado, la capacidad real de los reguladores para controlar la concentración de la propiedad es, en muchos casos, difusa o limitada. A pesar de que la promoción de la competencia es un mandato común, la falta de criterios objetivos claros sobre límites a la concentración (como en Paraguay y Argentina) y la débil articulación con las autoridades generales de competencia (como en Paraguay y Argentina) son obstáculos importantes. Además, la no aplicación de normativas antimonopólicas a empresas estatales dominantes (como ocurre con ENTEL en Bolivia) evidencia cómo las estructuras de mercado pueden influir en la efectividad regulatoria.

La transparencia y la rendición de cuentas de los organismos reguladores de la comunicación son aún un camino en construcción en la región. Si bien hay avances en la aplicación de leyes de transparencia general (Chile, Paraguay) y mecanismos de rendición de cuentas

(Bolivia, Argentina, Brasil), persisten debilidades en la rendición de cuentas horizontal (hacia el parlamento) y la ausencia total de obligaciones en casos como Uruguay, lo que contribuye a la "invisibilización y oscuridad" del regulador.

La participación ciudadana como mecanismo de rendición de cuentas vertical es un área con potencial de mejora en varios países. La falta de transparencia no solo afecta la legitimidad del regulador, sino que también dificulta el control social y la evaluación de sus políticas.

El caso de Argentina es paradigmático de cómo la alta politización del sector de la comunicación puede llevar a una volatilidad regulatoria, con cambios profundos en las leyes y la estructura de los organismos reguladores según el gobierno de turno. Esta inestabilidad socava la predictibilidad y la coherencia necesarias para el desarrollo del sector y la protección de los derechos de los ciudadanos. En contraste, la estabilidad del marco regulatorio brasileño, producto de deliberaciones parlamentarias y una agenda política sostenida, demuestra el valor de un consenso más amplio.

En síntesis, la región sudamericana enfrenta el desafío de fortalecer la institucionalidad de sus reguladores de comunicación. Esto implica no solo consolidar su autonomía y capacidad financiera, sino también ampliar y clarificar sus mandatos para incluir de manera efectiva la protección del derecho a la comunicación y un control robusto de la concentración de la propiedad, todo ello bajo un marco de transparencia y rendición de cuentas ineludible. La dependencia política, la fragmentación normativa y la falta de criterios claros son los principales escollos que deben superarse para asegurar reguladores más eficaces y democráticos que realmente promuevan un ecosistema de medios diverso y accesible para todos los ciudadanos.

Capítulo XII

REFLEXIONES FINALES

El objetivo central de esta tesis ha sido identificar y comparar los diseños institucionales actuales y vigentes de los reguladores de las telecomunicaciones, la radiodifusión y el audiovisual en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay, para establecer sus aspectos comunes y diferenciales. Este análisis revela un panorama complejo y sumamente heterogéneo, donde la calidad institucional, autonomía, capacidad de acción y transparencia de estos organismos varían considerablemente, incidiendo directamente en su eficacia para promover el derecho a la comunicación y la competencia en un sector en constante evolución.

Los reguladores de la comunicación en la región emergieron de procesos nacionales de redefinición del rol del Estado, marcados por la liberalización y privatización de infraestructuras y servicios, anteriormente gestionados por monopolios públicos. Este proceso, ocurrido en distintas temporalidades para cada nación, impulsó la configuración de respuestas políticas ajustadas a contextos internos, generando una diversidad de modelos regulatorios.

Una de las diferencias más notorias radica en el carácter convergente o multisectorial de estos entes. Mientras algunos países han optado por reguladores con atribuciones sobre múltiples sectores (telecomunicaciones, radiodifusión, servicios postales, transporte), otros mantienen marcos sectoriales dispersos. Esta multiplicidad de normas y la actuación en diversos mercados, más allá de los propiamente comunicacionales, a menudo se entrelaza con una relación compleja con otros organismos del poder ejecutivo (ministerios, órganos consultivos multisectoriales) que detentan la formulación de la política pública. Tal distribución de la capacidad de decisión y orientación de los mercados en distintos estratos institucionales, incluso cuando los reguladores participan, lesiona directamente su autonomía y burocratiza los procesos, restándoles poder efectivo.

Un hallazgo central es que, con la notable excepción de Brasil (ANATEL), el diseño institucional de la mayoría de los reguladores de la comunicación en la región asegura un alto nivel de dependencia política. Esto se manifiesta en la designación de sus autoridades por el poder ejecutivo (frecuentemente con ratificación parlamentaria de minorías) y la

coincidencia de la duración de sus mandatos con el ciclo presidencial, un conjunto de pautas contrarias al fortalecimiento de la independencia.

La autonomía financiera es otro pilar institucional débil. Si bien todos los reguladores se financian con recursos de diversas fuentes, las normas reglamentarias o la intervención del poder ejecutivo a menudo mitigan este principio, acotando su acceso a esos fondos. ANATEL se destaca por una autonomía y autarquía financiera robustas, con ingresos que quedan íntegramente para la agencia. En contraste, URSEC y ENACOM enfrentan serias limitaciones en su financiamiento propio, reduciendo su capacidad operativa y su resistencia a las presiones políticas y del mercado. SUBTEL -por su lado- a pesar de su rol técnico, carece de fuentes de financiamiento propias y plurales, un aspecto crucial para su sostenibilidad a largo plazo.

A pesar de que las regulaciones a menudo declaran la necesidad de promover la competencia o fijan límites de participación en cada mercado, existe una capacidad reducida para mitigar o enfrentar la concentración de los mercados, un problema común en toda la región latinoamericana. La escasa capacidad de los reguladores para implementar políticas de competencia efectivas se ve agravada por la carencia de pautas que establezcan una acción coordinada y cooperativa con los organismos de protección de la competencia económica. Además, la naturaleza multisectorial de algunos reguladores puede dificultar la obtención de información detallada y permanente sobre la estructura de cada mercado, favoreciendo asimetrías de información con los operadores.

Otro aspecto fundamental es la limitada o ausente intervención dirigida a proteger el derecho a la comunicación de las audiencias. La mayoría de los diseños institucionales han enfatizado el carácter de fiscalizador técnico sobre la infraestructura, las redes, el control de equipos y la gestión del espectro radioeléctrico. Esto minimiza u omite la incidencia de los reguladores en la desconcentración de los mercados, el apuntalamiento de la diversidad y la pluralidad de contenidos, dejando la dirección política del sector reservada al gobierno. Chile, con la clara distinción de las competencias del CNTV en la fiscalización de contenidos televisivos, es una excepción que resalta esta brecha regulatoria en otros países.

La transparencia y la rendición de cuentas de los entes reguladores de la comunicación son insuficientes en la mayoría de los casos analizados para legitimar sus tareas y someterlas al debate público. Aunque hay avances en la aplicación de leyes de transparencia general (Chile, Paraguay) y mecanismos de rendición de cuentas (Bolivia, Argentina, Brasil), persisten debilidades significativas en la rendición de cuentas horizontal (hacia el

parlamento) y, en el caso de Uruguay, la ausencia total de obligaciones legales de difusión pública de sus actuaciones, lo que contribuye a la "invisibilización y oscuridad" del regulador. Los controles parlamentarios de su actuación son la excepción, no la regla.

Es crucial añadir a la fiscalización del uso de recursos públicos y el control patrimonial, la obligación de informar no solo a los ministerios, sino también al parlamento y a la sociedad en general para fomentar el control ciudadano.

El caso argentino es paradigmático de cómo la alta politización del sector de la comunicación puede llevar a una volatilidad regulatoria extrema, con cambios profundos en las leyes y la estructura de los organismos reguladores según el gobierno de turno. Esta inestabilidad socava la predictibilidad y la coherencia necesarias para el desarrollo del sector y la protección de los derechos de los ciudadanos. En contraste, la estabilidad del marco regulatorio brasileño, producto de deliberaciones parlamentarias y una agenda política sostenida, demuestra el valor de un consenso más amplio para la robustez institucional.

En suma, los reguladores de la comunicación estudiados, aunque adoptan rasgos del "modelo ideal" propuesto por la literatura especializada (como la independencia declarada o el financiamiento diversificado), incluyen normativas y prácticas que limitan severamente sus capacidades. La dependencia política, la fragmentación normativa, la falta de criterios claros para la concentración y la insuficiencia en transparencia y rendición de cuentas son los principales escollos que deben superarse.

La perspectiva de análisis de las agencias reguladoras de la comunicación propuesta en este trabajo supone una contribución al campo comunicacional al desplazar la mirada desde la mera regulación de los mercados hacia las instituciones encargadas de hacer cumplir esas regulaciones, indagando en sus formas de institucionalización.

La región sudamericana enfrenta el desafío de fortalecer la institucionalidad de sus reguladores de comunicación. Esto implica no solo consolidar su autonomía y capacidad financiera, sino también ampliar y clarificar sus mandatos para incluir de manera efectiva la protección del derecho a la comunicación y un control robusto de la concentración de la propiedad, todo ello bajo un marco de transparencia y rendición de cuentas ineludible. La dependencia política, la fragmentación normativa y la falta de criterios claros son los principales escollos que deben superarse para asegurar reguladores más eficaces y democráticos que realmente promuevan un ecosistema de medios diverso y accesible para todos los ciudadanos.

El estudio de los reguladores de la comunicación en Sudamérica es aún incipiente y requiere profundización. Sería conveniente ampliar este análisis a otros países de la región, combinando una perspectiva histórica para comprender mejor su evolución como forma de política pública.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ante la disolución de Afscá, medios cooperativos y comunitarios exponen su preocupación. (2020, 3 de febrero). *Agencia de Noticias Solidarias* [ANSOL]. <https://ansol.com.ar/ante-la-disolucion-afsca-medios-cooperativos-comunitarios-exponen-preocupacion/generales/sociedad/>
- Alfonso, C. y Valente, J. (2011): Espectro abierto para el desarrollo. Estudio de caso: Brasil. *Asociación para el Progreso de las Comunicaciones (APC) - Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC)*. <https://www.apc.org/es/pubs/espectro-abierto-para-el-desarrollo-estudio-de-caso-de-brasil>
- Álvarez García, V. (1999). *La normalización industrial*. Tirant lo Blanch - Universidad de Valencia. https://books.google.com.ar/books/about/La_normalizaci%C3%B3n_industrial.html?id=EFGFUMb-vOsC&redir_esc=y
- Amaya García, M. (2002). La “Ley Pinochet de Telecomunicaciones” - La disputa por el dial. *Revista Chasqui*, N° 80, 46-51. <https://doi.org/10.16921/chasqui.v0i80.1460>
- Audubert, V. (2017). La noción de Vivir Bien en Bolivia y Ecuador, ¿una verdadera alternativa al paradigma de la modernidad? *Revista Cahiers des Amériques latines* (85). DOI: <https://doi.org/10.4000/cal.8287>
- Baptista, C. (2012): Políticas, legislación y reglamentación de las telecomunicaciones en la era de la hiperconectividad. *Documento elaborado para la Organización de los Estados Americanos* (OEA). https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/publicaciones_digital_xxxix_curso_derecho_internacional_2012_clovis_baptista.pdf
- Becerra, M. y Mastrini, G. (2010). Concentración de los medios en América Latina: Tendencias de un nuevo siglo. *Revista Contratexto*, 18, 41-64. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=570667388007>
- Becerra, M. y Mastrini, G. (2017). *La concentración infocomunicacional en América Latina 2000-2015: nuevos medios y tecnologías, menos actores*. Universidad Nacional de Quilmes; Observacom. <https://www.observacom.org/wp->

content/uploads/2019/09/La-concentracio%CC%81n-infocomunicacional-en-Ame%CC%81rica-Latina-2000-2015.pdf

Becerra, M. y Mastrini, G. (2019). La convergencia de medios, telecomunicaciones e internet en la perspectiva de la competencia: Hacia un enfoque multi comprensivo. *Cuadernos de Discusión de Comunicación e Información*, 13. UNESCO. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000370195.locale=es>

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

Bogdan-Martin, D. (s.f.). *Una reglamentación eficaz. Brasil: estudio de caso. Unión Internacional de Telecomunicaciones*. <https://www.itu.int/itu-news/issue/2001/10/effective-es.html>

Bustillo, R. (2011). *Un modelo institucional para la regulación en materia de convergencia tecnológica en América Latina*. CEPAL – ONU. <https://repositorio.cepal.org/bitstreams/53e09f83-4e26-42b4-9d90-f27d698ca633/download>

Califano, B., y Bizberge, A. (2019). Reguladores de medios en la Argentina (1990-2018). De las agencias sectoriales a la autoridad convergente. *Question/Cuestión*, 1(64). <https://doi.org/10.24215/16696581e212>

Califano, B. (2017): En nombre de la convergencia: cambios en la política de regulación de las TIC en Argentina. *Revista Estudos em Comunicação*, 24, 1-25. DOI: <http://dx.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. *Revista Intersecciones en Comunicación* (12), 49-74. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/176838>

Calvo Gutiérrez, E. (2012): Entes reguladores estatales: trabajando por la transparencia. *Revista Derecom*, 9. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4313318.pdf>

Candia, P., y Jiménez Chaves, V. E. (2020). Actualización de Objetivos Estratégicos de CONATEL y Plan de reestructuración organizacional. *Revista Jurídica de la Universidad Americana*, (8), N° 1, 27-34. <http://dx.doi.org/10.30545/juridica.2020.ene-jun.2>

- Carniel Bugs, R. (2012). *Los organismos reguladores del audiovisual y sus actuaciones en la zona Euromediterránea. La protección de los menores, los derechos humanos y la diversidad cultural en Francia, España, Líbano y Marruecos*. [Tesis de Doctorado, Universidad Autónoma de Barcelona]. <https://1library.co/document/zljg3l2y-organismos-reguladores-audiovisual-actuaciones-euromediterranea-proteccion-diversidad-marruecos.html>
- Castillo, V. (2003). Neoliberalismo y desregulación: el fin del intervencionismo keynesiano. *Revista Ceteris Paribus*, 3. <https://www.uprm.edu/ceterisparibus/neoliberalismo-y-desregulacion-el-fin-del-intervencionismo-keynesiano-por-victor-castillo-ph-d/>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos – Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. (2009). *Estándares de libertad de expresión para una radiodifusión libre e incluyente*. <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/Radiodifusion%20y%20libertad%20de%20expresion%20FINAL%20PORTADA.pdf>
- Crettaz, J. (2016, 2 de febrero). El Enacom archivó todos los planes de adecuación a la ley de medios. *Diario La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/politica/el-enacom-archivo-casi-todos-los-planes-de-adequacion-a-la-ley-de-medios-nid1867583/>
- Culebro, J. y González Laporte, Ch. (2013). Regulación y evolución de organismos reguladores en telecomunicaciones. El caso de México y Francia. *Revista Gestión y Política Pública* (XXII), 1, 45-83. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13325600002>
- De Cea, M. (s/f). Ideología política y política cultural en el Chile contemporáneo: continuidades y rupturas. *Observatorio Cultural de Chile*. <https://observatorio.cultura.gob.cl/index.php/2018/10/02/oc-12-articulo-1/>
- Dirección Nacional de Telecomunicaciones y Servicios de Comunicación Audiovisual. Uruguay. (s.f.). *Cometidos Sustantivos*. <https://www.gub.uy/ministerio-industria-energia-mineria/institucional/estructura-del-organismo/direccion-nacional-telecomunicaciones-servicios-comunicacion>
- El Gobierno eliminó todas las regulaciones para las tarifas de telecomunicaciones. (2024, 27 de junio). *Diario Página 12*. <https://www.pagina12.com.ar/747646-el-gobierno-elimino-todas-las-regulaciones-para-las-tarifas->

- Eliminaron todos los topes que impedían aumentos de tarifas de internet, celulares y cable. (2024, 27 junio). *Diario Infobae*. <https://www.infobae.com/economia/2024/06/27/eliminan-todos-los-topes-que-impedian-aumentos-de-tarifas-de-internet-celulares-y-cable/>
- Ente Nacional de Comunicaciones [ENACOM] (2024, 10 de abril). *Se derogó el Decreto 690/20*. https://www.enacom.gob.ar/institucional/se-derogo-el-decreto-69020_n4665
- Espinoza Vásquez, L. (2014). Evolución de las teorías de la regulación económica. *Documento de Trabajo N° 07/14*. Instituto de Investigaciones Socioeconómicas. https://iisec.ucb.edu.bo/assets_iisec/publicacion/Dt_07-14_Evolucion_de_Teorias_de_Regulacion_1.pdf
- Fernández Martínez, M. A. (2014). Capacidad estatal de regulación. *Millcayac - Revista Digital de Ciencias Sociales* (1)1, 227–248. <https://revistas.uncu.edu.ar/ojs/index.php/millca-digital/article/view/233>
- Gajst, N. (2010). La Escuela Francesa de la Regulación: una revisión crítica. *Revista Científica Visión de Futuro* (13)1. <https://www.redalyc.org/pdf/3579/357935475001.pdf>
- García Amado, J. A. (2016). La interpretación y sus argumentos (IV): argumentos teleológico y sistemático. *Almacén de Derecho*. <https://almacenederecho.org/la-interpretacion-y-sus-argumentos-iv-argumentos-teleologico-y-sistematico>
- García Avilés, J. A. (2009). La comunicación ante la convergencia digital: algunas fortalezas y debilidades, en *Revista Signo y Pensamiento*, 54, 102-113. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=86011409007>
- García Castillejo, A. (2003). El Consejo Audiovisual de España. Documento de Trabajo 8/2003. *Fundación Alternativas*. <https://fundacionalternativas.org/wp-content/uploads/2022/07/xmlimport-ueh38G.pdf>
- Garfías García, B. (2012): Los órganos reguladores como entes subordinados y a la orden del Ejecutivo. *El Cotidiano*, 172, 40-51. <https://www.redalyc.org/pdf/325/32523118005.pdf>
- Giraldo Saavedra, A. (2012). La función reguladora del Estado y del derecho. *Revista IUSTA* (2), 37, 219-238. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=560358696010>

- Gordillo, A. (2013). *Tratado de derecho administrativo y obras selectas*. Fundación de Derecho Administrativo. <https://www.gordillo.com/tomo8.php>
- Gordillo, A. (2014). La administración pública, en *Tratado de derecho administrativo y obras selectas*. Libro I, Sección II: La administración pública, 125-126. Fundación de Derecho Administrativo. https://www.gordillo.com/pdf_tomo9/libroi/capitulo5.pdf
- Herrera Orellana, L. A. (2023): Las potestades de los organismos supervisores de servicios públicos en Chile: análisis dogmático de su aplicación responsiva, basada en riesgos y garante. *Revista de Derecho Administrativo Económico*, N° 38, 111-140. <https://doi.org/10.7764/redae.38.5>
- Historia del Paraguay: Gobierno de Juan Carlos Wasmosy Monti (1993-1998). (2023). *HistoriaUniversal.org*. <https://historiauniversal.org/historia-del-paraguay-gobierno-de-juan-carlos-wasmosy-monti-1993-1998/>
- Intven, H., Oliver, J. y Sepúlveda, E. (2000). *Manual de reglamentación de las telecomunicaciones - Módulo 1*. Grupo del Banco Mundial. https://www.itu.int/ITU-D/treg/Documentation/Infodev_handbook/Spanish/Module1-s.pdf
- Johnson, P. (2000). *Tiempos modernos. La historia del siglo XX desde 1917 hasta nuestros días*. Ed. B Argentina SA.
- Jorge Luis Batlle Ibáñez. (s.f.). *Centro de Investigación en Relaciones Internacionales [CIDOB]*. <https://www.cidob.org/lider-politico/jorge-luis-batlle-ibanez#3>
- Joskow, P. y Noll, R. (1999). *Regulación económica. Desregulación y reforma regulatoria durante la década de los ochenta*. Documento de Trabajo 175. <http://www.pucp.edu.pe/economia/pdf/DDD175.pdf>
- Kaplún, M. (2004, 30 de agosto al 3 de septiembre). *Hacia una agenda académica y política de la comunicación en el MERCOSUR*. XXVII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação. Río de Janeiro, Brasil. https://fic.edu.uy/sites/default/files/old/gkaplun_agenda_mercosur_0.pdf
- Lello, I. G. (2021, 23 al 26 de noviembre). *Reguladores de la comunicación en Sudamérica: escenario actual*. XVIII Encuentro Nacional de Carreras de Comunicación, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNCuyo y Federación Argentina de Carreras de Comunicación Social (FADECCOS).

- Ley de Medios: otro organismo internacional cuestiona el artículo 72. (2024, 2 de junio). *Diario Ámbito Financiero*. <https://www.ambito.com/uruguay/ley-medios-otro-organismo-internacional-cuestiona-el-articulo-72-n6008562>
- Longo, V., Segura, M., Villagra, E., Hidalgo, A., Traversaro, N., Linares, A., Kejval, L. y Vinelli, N. (2017). Regresión: Las nuevas políticas para medios comunitarios en Argentina. *Revista Logos*(1)24, 37-51. https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/150838/CONICET_Digital_Nro.64_093f5a-8bf3-4d29-9852-df07df2d7b40_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y
- López Amarís, E. A. (2021). *Régimen jurídico de la Unidad Administrativa Especial dentro de la organización del Estado y su incidencia en el regulador de las comunicaciones*. [Tesis de Maestría, Universidad Externado de Colombia]. <https://doi.org/10.57998/bdigital/handle.001.131>
- López Olano, C. (2016): Las autoridades de regulación audiovisual en España. Panorámica y perspectivas del control de la pluralidad, en *Miguel Hernández Communication Journal*,(7), 87-112. https://www.researchgate.net/publication/303389319_Las_autoridades_de_regulacion_audiovisual_en_Espana_Panoramica_y_perspectivas_del_control_de_la_pluralidad
- Martínez, I. (2024, 3 de junio). Ley de medios: colorados manejan pedirle a Lacalle Pou que vete el artículo de Cabildo Abierto sobre la “imparcialidad”. *La Diaria Política*. <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2024/6/ley-de-medios-colorados-manejan-pedirle-a-lacalle-pou-que-vete-el-articulo-de-cabildo-abierto-sobre-la-imparcialidad/>
- Mastrini, G. y Becerra, M. (2007). Presente y tendencias de la concentración de medios en América Latina. *Revista Zer*, 22, 15-40. <https://ojs.ehu.eus/index.php/Zer/article/download/3666/3298>
- Mcquail, D. (2014): La regulación de los medios. (*Material de uso interno de la cátedra Políticas y Planificación de la Comunicación*).
- Mendel, T., García Castillejo, A. y Gómez, G. (2017): Concentración de medios y libertad de expresión: Normas globales y consecuencias para las Américas. *Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura y Oficina Regional*

de Ciencias de la UNESCO para América Latina y el Caribe.
https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000248091_spa

Ministerio de Industria, Energía y Minería. Uruguay. (s.f.). *Telecomunicaciones.*
<https://www.gub.uy/ministerio-industria-energia-mineria/politicas-y-gestion/telecomunicaciones>

Ministerio de Relaciones Exteriores de Bolivia. (s.f.). *Los trece principios para vivir bien o vivir en plenitud.* <https://www.cancilleria.gob.bo/webmre/node/1231>

Monje, D., Rivero, E. y Zanotti, J. (2017). El Derecho a la Comunicación en Argentina amenazado: el giro a la derecha a partir de diciembre de 2015. En F. Sierra Caballero y R. Vallejo Castro (Eds.), *Derecho a la Comunicación: Procesos regulatorios y democracia en América Latina* (pp. 65-96). Ed. Ciespal.
https://books.google.com.ar/books?hl=es&lr=&id=4Cw2DwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA65&dq=ente+nacional+de+comunicaci%C3%B3n+argentina&ots=LeOzWpSEC7&sig=uEyK2TOzVhVvA9WYh02gvKYh8kg&redir_esc=y#v=onepage&q=ente%20nacional%20de%20comunicaci%C3%B3n%20argentina&f=false

Murió el ex presidente uruguayo Jorge Batlle. (2016, 24 de octubre). *Diario El Cronista.*
<https://www.cronista.com/internacionales/Murio-el-ex-presidente-uruguayo-Jorge-Batlle-20161024-0103.html>

Nahón, C. y Bonofiglio, N. (2007). ¿Entes de regulación o control? Imprecisiones del “moderno” esquema de regulación: reflexiones y enseñanzas del caso argentino. *Revista de Administração Pública*, (41)6, 1095-1120.
<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=241016440005>

Observatorio Latinoamericano de Regulación, Medios y Convergencia. (2024, 15 de mayo). *Aprueban nueva Ley de Medios en Uruguay: más concentración, menos transparencia y amordaza expresiones políticas.*
<https://www.observacom.org/aprueban-nueva-ley-de-medios-en-uruguay-mas-concentracion-menos-transparencia-y-amordaza-expresiones-politicas/>

Observatorio Latinoamericano de Regulación, Medios y Convergencia. (2023, 15 de diciembre). *Cámara de Diputados de Uruguay aprobó proyecto de nueva Ley de Medios, que habilita una mayor concentración mediática.*
<https://www.observacom.org/camara-de-diputados-de-uruguay-aprobo-proyecto-de-nueva-ley-de-medios-que-habilita-una-mayor-concentracion-mediatica/>

- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Revista Redes* (2)4, 99-128. <https://www.redalyc.org/pdf/907/90711285004.pdf>
- Pacheco, R. (2015). La Autoridad Nacional de Televisión, ¿una agencia estatal independiente? *Revista Digital de Derecho Administrativo* (13), 63-98. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=503856209006>
- Prado Berger, J. E. (2020). Titularidad de los servicios de telecomunicaciones y regulación tarifaria: Límites a las facultades normativas de la administración. *Revista de Derecho (Coquimbo)*, 27, e4417. <https://doi.org/10.22199/issn.0718-9753-2020-0012>
- Rivera Urrutia, E. (2004) Teorías de la regulación en la perspectiva de las políticas públicas. *Gestión y Política Pública*, (III)2, 309-372. Centro de Investigación y Docencia Económica. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13313201>
- Rojó Villada, P. (2003). Europa y la sociedad de la información: análisis del impacto del "Informe Bangemann" sobre la política, la economía y la sociedad europea de la década de los noventa. *Revista Latina de Comunicación Social*, 54. <http://www.ull.es/publicaciones/latina/200353rojo.htm>
- Ruiz Sanjuan, C. (2016). La (des)regulación política de la economía de mercado: Del liberalismo económico al neoliberalismo. *Revista Política Común*, (10). DOI: <https://doi.org/10.3998/pc.12322227.0010.013>
- Sacristán, E. (2016). Teoría de la regulación (en especial, acerca de los fundamentos de la regulación. *Revista Derecho PUCP*, 76, 77-104. DOI: <https://doi.org/10.18800/derechopucp.201601.003>
- Salaverría, R. (2003): Convergencia de los medios, en *Revista Chasqui*, 81, 32-39. <https://comunicacion3unlz.com.ar/wp-content/uploads/2015/09/Convergencia-de-los-medios-Ram%C3%B3n-Salaverr%C3%ADa.pdf>
- Saltor, C. y Luna, F. (2019): Telecomunicaciones y radiodifusión. En C. Saltor. (Comp.), *Ética y legislación de la información: Derecho a la información* (pp. 163-242). Ed. EDIUNJU.

- Sanclemente Arciniegas, J. (2019). La independencia del regulador en Francia y en Colombia. *Revista de Derecho*, 51, 186-209. Fundación Universidad del Norte. DOI: <https://doi.org/10.14482/dere.51.347>
- Santander, P. (2014): Nuevas leyes de medios en Sudamérica: enfrentando políticamente la concentración mediática. *Convergencia - Revista de Ciencias Sociales* (21)66, 13-37. Universidad Autónoma del Estado de México.
- Segovia Alonso, A. I. (2009): Organismos de regulación y control de las comunicaciones: el caso de la FCC. *Revista Latina de Comunicación Social*, 64, 526-539. http://www.revistalatinacs.org/09/art/43_842_ULEPICC_15/52Segovia.html
- Sifontes, D. (2003). Regulación económica y agencias regulatorias independientes: una revisión de la literatura. <https://www.eumed.net/ce/ds-regulat.pdf>
- Sociedad Interamericana de Prensa (2024, 29 de mayo). *La SIP rechaza regulaciones a contenidos audiovisuales en proyecto de ley de medios en Uruguay*. <https://www.sipiapa.org/notas/1216571-la-sip-rechaza-regulaciones-contenidos-audiovisuales-proyecto-ley-medios-uruguay>
- Sorj, B. y Fausto, S. (2013). Entrevista a Fernando Henrique Cardoso. El sociólogo y El político. *Revista Estudios Sociales* (44), 9-42. <https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/publicaciones/index.php/EstudiosSociales/article/view/2714/3890>
- Sosa Plata, G. (2016). Concentración de medios de comunicación, poder y nuevas legislaciones en América Latina. *Revista El Cotidiano*, 195, 17-30. <https://www.redalyc.org/pdf/325/32543454003.pdf>
- Superior Tribunal de Justicia de Santiago del Estero (2007). Sentencia dictada en la causa Zerda María Inés Paz de c/Provincia de Santiago del Estero s/recurso contencioso administrativo. <http://www.saij.gob.ar/superior-tribunal-justicia-local-santiago-estero-zerda-maria-ines-paz-provincia-santiago-estero-recurso-contencioso-administrativo-fa07220090-2007-10-03/123456789-090-0227-0ots-eupmocsollaf?>
- Tavarez de Almeida, M. (2001). La política de la privatización de las telecomunicaciones en Brasil. *Revista de Economía Política* (21)2, 226-245. <http://dx.doi.org/10.1590/0101-31572001-1258>

- Torres Espinosa, E. (2015). El nuevo institucionalismo: ¿hacia un nuevo paradigma? *Estudios Políticos*, 34, 117-137. <https://www.scielo.org.mx/pdf/ep/n34/n34a6.pdf>
- Ueda, V. (2003, 9 al 11 de julio). *Las inversiones extranjeras en las telecomunicaciones en Rio Grande do Sul/Brasil: los casos de Telefónica de España y Brasil Telecom*. III Jornadas Internacionales de Historia Económica - Simposio: Inversiones extranjeras y empresas multinacionales en América Latina en el siglo XX. Asociación Uruguaya de Historia Económica. https://www.audhe.org.uy/Jornadas_Internacionales_Hist_Econ/III_Jornadas/Simp osios_III/13/Ueda.pdf
- Unión Internacional de Telecomunicaciones [UIT] (2001). *Una reglamentación eficaz. Estudio de caso: Brasil*. <https://www.itu.int/itudoc/itu-d/publicat/74954-es.pdf>
- Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones. Uruguay. (s.f.). *Creación y evolución histórica*. <https://www.gub.uy/unidad-reguladora-servicios-comunicaciones/institucional/creacion-evolucion-historica>
- Uruguay: el Senado aprobó una nueva ley de medios con los votos de la derecha. (2024, 16 de mayo). *Diario Página 12*. <https://www.pagina12.com.ar/736991-uruguay-el-senado-aprobo-una-nueva-ley-de-medios-con-los-vot>
- Villanueva-Mansilla, E. (2017): Convergencia mediática: lecciones y preguntas desde la experiencia peruana. *Revista de Comunicación*, 16(1), 166-191. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6015160>
- Vommaro, G. (2017). La centroderecha y el «cambio cultural» argentino. *Revista Nueva Sociedad* (270), 4-13. <https://nuso.org/articulo/la-centroderecha-y-el-cambio-cultural-argentino/>
- Vommaro, G. y Gené, M. (2017): Argentina, el año de Cambiemos. *Revista de Ciencia Política* (37) 2, 231-253. DOI: <https://doi.org/10.4067/s0718-090x2017000200231>
- Yaffé, J. (2013). Competencia interna y adaptación partidaria en el frente amplio de Uruguay. *Revista Perfiles Latinoamericanos* (41), 71-94. <https://www.scielo.org.mx/pdf/perlat/v21n41/v21n41a4.pdf>

ANEXO DE NORMAS

Ordenadas por jerarquía jurídica y las más recientes primero.

Argentina

Ley 27.078 de 2024. Argentina Digital - Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. 08 de julio de 2024. BO Número: 35456.
<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=401266>

Ley 26.522 de 2009. Regula los servicios de comunicación audiovisual. 10 de octubre de 2009. BO Número: 31756.
<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=158649>

Decreto 302 de 2024. Poder Ejecutivo Nacional. Argentina Digital Disposiciones - Modificación Ley 27078. 10 de abril de 2024. BO Número: 35397.
<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/395000-399999/397955/norma.htm>

Decreto DNU 690 de 2020. Poder Ejecutivo Nacional. Argentina Digital Ley 27078 - Modificación. Boletín Oficial del 22 de agosto del 2020. BO Número: 34456.
<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/340000-344999/341372/norma.htm>

Decreto DNU 267 de 2015. Poder Ejecutivo Nacional. Ente Nacional de Comunicaciones. Creación - Modificación Leyes N° 26.522 y N° 27.078. 04 de enero de 2016. BO Número: 33288. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/257461/norma.htm>

Decreto 236 de 2015. Poder Ejecutivo Nacional. Intervención de AFSCA y Autoridad Federal de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. 23 de diciembre de 2015. BO Número: 33282.
<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/257248/norma.htm>

Resolución 9 de 2016. Ministerio de Comunicaciones. Comisión - Su integración. 15 de abril de 2016. BO Número: 33358.
<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/260000-264999/260465/norma.htm>

Bolivia

Constitución del Nuevo Estado Plurinacional de Bolivia. 2009.
<https://aaps.gob.bo/images/MarcoLegal/Leyes/CPE.pdf>

Ley 164 de 2011. Ley General de Telecomunicaciones, Tecnologías de Información y Comunicación. <https://bolivia.vlex.com/vid/ley-n-164-ley-941637269#:~:text=La%20presente%20Ley%20tiene%20por%20objeto%20establecer%20el,interculturales%20y%20afrobolivianas%20del%20Estado%20Plurinacional%20de%20Bolivia.>

Decreto 1793 de 2013. Reglamento de la Ley N° 164, para el Desarrollo de Tecnologías de Información y Comunicación. 13 de noviembre de 2013.
<https://www.lexivox.org/norms/BO-DS-N1793.html>

Decreto Supremo 1391 de 2011. Aprueba el Reglamento General a la Ley N° 164, de 8 de agosto de 2011, Ley General de Telecomunicaciones, Tecnologías de Información y Comunicación, para el Sector de Telecomunicaciones. 24 de octubre de 2012.
<https://www.lexivox.org/norms/BO-DS-N1391.html>

Decreto Supremo 29.894 de 2009. Organización del Órgano Ejecutivo. 07 de febrero de 2009.
<https://www.minsalud.gob.bo/images/Documentacion/normativa/D.S%2029894.pdf>

Decreto Supremo 071 de 2009. Crea las Autoridades de Fiscalización y Control Social en los sectores de transportes y telecomunicaciones, agua potable y saneamiento básico, electricidad, bosques y tierra, pensiones, y empresas; regula la transferencia de las competencias de la Superintendencia del Servicio Civil al Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social; y cambia la denominación de la Superintendencia de Minas y las Superintendencias Regionales de Minas. 09 de abril de 2009.
<https://bolivia.infoleyes.com/norma/679/decreto-supremo-0071>

Brasil

Ley 9472 de 1997. Ley General de Telecomunicaciones (LGT). 16/07/1997.
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9472.htm

Decreto 2338 de 1997. Aprueba el Reglamento de Anatel. 07/10/1997.
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2338.htm

Ordenanza de Consolidación GM-MCOM 9018 de 2023. https://www.gov.br/mcom/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/PORTARIA_MCOM_N_9018_DE_05_DE_ABRIL_DE_2023_assinado.pdf

Resolución ANATEL 270 del 2001 (Modificada por Res. 489 de 05/12/07).
<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=97511>

Otras regulaciones del sector en https://www.teleco.com.br/es/es_legis.asp

Chile

Constitución Política de la República de Chile, actualizada al 22 de enero de 2024.
https://www.camara.cl/camara/doc/leyes_normas/constitucion.pdf

Ley 20.750 de 2014. Ley de Televisión Digital. Octubre de 2014.
<https://www.bcn.cl/portal/leyfacil/recurso/television-digital>

Ley 20.433 de 2010. Crea los Servicios de Radiodifusión Comunitaria Ciudadana. Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones - Subsecretaría de Telecomunicaciones. Modificada el 14 de octubre de 2013. <https://bcn.cl/2qzkkq04>

Ley 18.838 de 1989. Crea el Consejo Nacional de Televisión. Promulgación: 29 de septiembre de 1989. Publicación: 30 de septiembre de 1989. Última Versión: 14 de junio de 2024, Modificaciones por Leyes 19131 y 21675. <https://bcn.cl/266gp>

Ley 18.168 de 1982. Ley General de Telecomunicaciones y sus modificatorias. 02 de octubre de 1982. Última modificación: 13 de febrero de 2025 por Ley 21729. <https://bcn.cl/2eyfg>

Decreto Ley 1762 de 1977. Crea la Subsecretaría de Telecomunicaciones dependiente del Ministerio de Transportes y organiza la Dirección Superior de las Telecomunicaciones. Fecha Publicación: 30 de abril de 1977. Fecha Promulgación: 15 de abril de 1977.

Normativa del CNTV

<https://cntv.cl/acerca-del-cntv/normativa/>

Paraguay

Constitución Nacional de Paraguay. 20 de junio de 1992. <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/9580/constitucion-nacional->

Ley 2478 de 2004. Modifica los art. 12, inc. c); 73, inc. b) y 131 de la Ley N° 642/95, “De Telecomunicaciones. 14 de octubre de 2004. <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/3689/ley-n-2478-modifica-los-articulos-12-inc-c-73-inc-b-y-131-de-la-ley-n-64295-de-telecomunicaciones>

Ley 642 de 1995. Ley de Telecomunicaciones. 29 de diciembre de 1995. https://www.conatel.gov.py/conatel/wp-content/uploads/2020/01/ley_n_642-95.pdf

Decreto 14.135 de 1995. Aprueba las normas reglamentarias de la Ley N° 642/95 “De Telecomunicaciones”. 15 de julio de 1996. <https://www.conatel.gov.py/conatel/wp-content/uploads/2019/10/decreto-14135.pdf>

Uruguay

Ley 19.889 de 2020. Ley de Urgente Consideración. 09 de julio de 2020. Modificación del régimen jurídico de la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones (URSEC). (Sección IV - Capítulo IX) - Portabilidad numérica. <https://www.gub.uy/unidad-reguladora-servicios-comunicaciones/institucional/normativa/ley-n-19889-fecha-09072020-ley-urgente-consideracion>

Ley 19.307 de 2014. Ley de Medios. Regulación de la prestación de servicios de Radio, Televisión y otros servicios de Comunicación Audiovisual. 29 de diciembre de 2014. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19307-2014>

Ley 18.719 de 2010. Modifica varios artículos de la Ley 17.296. 27 de diciembre de 2010. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes-originales/18719-2010/145>

Ley 17.296 de 2001. Creación de la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones (URSEC). 21 de febrero de 2001. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/17296-2001/74>

Ley 17060 de 1998. Ley Cristal. Funcionarios Públicos. 23 de diciembre de 1998.

<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/17060-1998/11>

Decreto 212 de 2001. Decreto reglamentario de la Ley N° 17.296. 04 de junio de 2001.

<https://www.impo.com.uy/bases/decretos/212-2001>

Decreto 160 de 2019. Reglamentación de la Ley 19.307 - Ley de Medios. 05 de junio de

2019. <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/160-2019>