

Apuntes sobre regulaciones asimétricas en contexto de pandemia. DNU 690/20: El desafío de una política regulatoria que exprese a pequeños y medianos actores TIC en el propósito de universaliza- ción de internet en Argentina

Por Milton Oddone¹

Resumen: El objetivo del presente trabajo es aportar elementos que posibiliten una aproximación general acerca de los principales aspectos regulatorios del sector de las telecomunicaciones en el actual contexto de pandemia y que, en lo específico, permita analizar las principales demandas de regulaciones asimétricas y segmentadas propuestas por organizaciones de segundo grado como cámaras y federaciones que nuclean cooperativas de telecomunicaciones en Argentina².

Se propone indagar sobre cómo la regulación asimétrica y segmentada facilitaría el desarrollo de la competencia en el sector lo que se corresponde con estándares de acceso a internet y recomendaciones positivas para los Estados por parte de distintos organismos internacionales.

Palabras clave: Regulación asimétrica – políticas públicas – telecomunicaciones – pequeños y medianos actores TIC – universalización de internet – Derecho Humano fundamental – Estado – Servicio público universal – democratización de las comunicaciones.

I. Introducción

Los principales organismos internacionales como la CIDH, la Organización de Naciones Unidas a través de la UNESCO, la Relatoría para la Libertad de Opinión y Expresión, y la CEPAL se han expedido en diversos comunicados³ con recomendaciones para la implementación de políticas públicas que faciliten el acceso a internet en

los sectores sociales con mayor vulnerabilidad comprendiendo que “el acceso, la accesibilidad y una asequibilidad viable para toda la población, resultan aspectos cercanos a una concepción de servicio universal y materialmente constitutivos del ejercicio del derecho humano a la comunicación”⁴.

Por caso, en Argentina desde 2009 con la Ley 26.522 de Servicios de Comunicación

¹ Licenciado en comunicación social (UNLP) Maestreado en Industrias Culturales (UNQ) Coordinador académico de la Cátedra libre de la UNLP “La conectividad como servicio esencial y garantía de derechos”. Docente UNM y UNLP.

² Se propone un abordaje sobre las demandas propuestas por las cámaras de cooperativas COLSECOR, CATEL, FEDECOBA que nuclean conjuntamente 441 cooperativas que proveen servicios de telecomunicaciones.

³ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (RELE) en Resolución 206, 31 de agosto de 2020. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) Informe especial COVID-19 N° 7 de la institución, titulado Universalizar el acceso a las tecnologías digitales para enfrentar los efectos del COVID-19, 26 de agosto 2020.

⁴ Carro-Rossi en Monje y Rivero (comp.) OTRAS PLATAFORMAS. Tramas de una convergencia periférica en sectores populares, comunitarios, cooperativos y alternativos. Córdoba, 2020 (en prensa)

Audiovisual (arts. 1° a 3°, entre otros) y desde 2014 también con la Ley 27.078 Argentina Digital para los servicios TIC (arts. 1°, 2°, 15°, 18°, 19°, 45° entre otros) muchas de estas recomendaciones de organismos internacionales se encuentran incluidas en términos doctrinarios como garantía de los derechos humanos y la universalidad de los servicios (Califano; 2017)

Tal como mencionó la Mg Marta Maule en la clase sobre convergencia regulatoria del seminario ODTIC: “La regulación no es neutra”. Y así lo demuestra la historia de las comunicaciones en las que se observa existieron momentos de progresividad y regresividad a escala global en los que los procesos regulatorios han sido entre dos grandes paradigmas: A favor de los mercados o a favor del derecho ciudadano. Esta última como parte de una puja que implica intervención pública con el fin de garantizar una mayor democratización en el acceso y participación de la ciudadanía a partir, en este caso, de políticas tendientes a la universalización de internet.

Se recuperará la idea central propuesta por Lepere y Perez Vacchini (2011) en la que se plantea que existieron procesos políticos en Argentina que influenciaron e incidieron en procesos regulatorios de largo plazo que fueran asumidos como “naturales”.

En efecto, este trabajo comparte la premisa de Lepere y Perez Vacchini que considera que el sistema regulatorio conformó estructuras en los mercados de telecomunicaciones y de servicios audiovisuales en las que “no se puede desconocer que en muchas ocasiones los estímulos que determinaron el surgimiento de regulaciones específicas tuvieron como propósito favorecer determinados sectores y generaron,

como consecuencia de ello, **regulaciones con profundas asimetrías** que en el contexto actual deberían, al menos, ser analizadas con detenimiento a efectos de determinar si aún hoy merecen subsistir”⁵.

El sector de las telecomunicaciones se caracteriza por ser un mercado oligopolizado que por sus costos y servicios en dólares favorece a los actores extranjeros y funciona además como barrera de entrada, por necesidad de escala, para nuevos pequeños y medianos actores.

Por tanto, este trabajo intentará enunciar la persistencia de una regulación que favorece a grandes operadores y dificulta la universalización de la conectividad y profundiza diferencias geográficas, tecnológicas, demográficas, de mercado y de tamaño entre los diferentes prestadores que actúan en el mercado.

La frase de Scalabrini Ortiz “No olvidemos que aquello que no se legisla explícita taxativamente a favor del débil, queda legislado implícitamente a favor del poderoso”. Por tanto, todo lo que se regula en favor del mercado en un contexto global conduce hacia una polarización aún mayor entre centro y periferia que implica regresividad de derechos para los ciudadanos.

En este sentido, a pesar de la coyuntura compleja que posibilitó la revisión de políticas regulatorias y la implementación de programas que apuntan a la progresividad de derechos por parte del PEN, podría considerarse una oportunidad y un desafío ineludible para el campo regulatorio analizar esas profundas asimetrías a partir del diseño de una regulación conveniente como también políticas públicas segmentadas que faciliten la competencia del sector.

⁵ Lepere y Perez Vacchini (2011). Evolución regulatoria y convergencia tecnológica en los mercados

de telecomunicaciones y servicios audiovisuales de la Argentina. CEPLAD.

La idea que orienta este trabajo es que el diseño e implementación de una regulación asimétrica y conveniente que incida en la prestación del servicio y en una mejor competencia entre los distintos actores TIC posibilitaría pensar en las cooperativas de telecomunicaciones como actor significativo que aporte a la descentralización y democratización del acceso a internet en Argentina.

II- DNU 690/20: El desafío de una política regulatoria que exprese a pequeños y medianos actores TIC hacia la universalización de internet en argentina

El tema central del presente trabajo es la regulación asimétrica y segmentada que proponen las cooperativas de telecomunicaciones en Argentina. Se propone este tema como cierre del curso de posgrado ODTIC de la UNDAV porque posibilita el abordaje de un conjunto de variables relevantes para el sector TIC en un contexto de pandemia que actúa como catalizador de problemas ya característicos del sector como la centralización geográfica de la conectividad, la concentración económica del sector en pocos operadores, y la diferencia de escala en el tamaño entre los diferentes prestadores que actúan en el mercado, entre otros.

En marzo de 2020, producto de una pandemia, se resuelve como medida de política sanitaria el confinamiento de la población del AMBA y de las provincias con mayor densidad poblacional. Se transforman así los hábitos cotidianos de millones de ciudadanos: Emergieron nuevas rutinas productivas, educativas y de relacionamiento en nuestras comunidades media-

das por dispositivos tecnológicos y plataformas digitales que evidenciaron las desigualdades preexistentes sobre el acceso a la conectividad: Como nunca antes las personas dependen operativamente de las redes de conectividad para trabajar, estudiar, seguir relacionándose (Carro-Rossi; 2020).

Los datos sobre la conectividad durante el período de aislamiento social, preventivo y obligatorio indican que el 36% de los hogares argentinos, más de un tercio de nuestro país, no tuvo acceso a internet fijo⁶. El problema de la centralización geográfica del país evidencia que la conectividad precaria o nula se agrava en varias provincias: “Mientras que la Ciudad de Buenos Aires cuenta con una tasa de penetración de internet fijo que supera el 106%, provincias como Formosa, San Juan, Santa Cruz, Mendoza y Chaco no llegan al 40% de los hogares conectados⁷”.

III- Cambio en la política regulatoria del Estado sobre el sector TIC

Ante esto el gobierno anuncia el DNU 690/20 que dispone, retomando el análisis visto en clases del seminario, al menos cinco medidas: Primeramente, retoma el espíritu de la Ley Argentina Digital 27.078 (arts. 6, 15 y 48) y declara a los servicios de Tecnologías de Información y las Comunicaciones (TIC) como “**servicios públicos esenciales y estratégicos en competencia**” (art.1 del DNU). Antes era para el servicio mayorista y en la nueva redacción amplía a servicios TIC en general.

Una segunda medida responde a la **intervención de precios en el sector**: En el ar-

⁶ Datos abiertos del Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM) correspondientes al segundo trimestre de 2020

⁷ CALIFANO, Conectividad y acceso a internet en la pandemia: los números de la brecha, Nota P, 2020.

título 2 del DNU 690 se vuelve a la excepción a la regla de libertad de los precios que se desreguló con el DNU 267/15 con el gobierno de Macri. Mención aparte, al leer notas periodísticas por parte de analistas del sector que irradian una visión liberal sobre la regulación del sector y plantean, la crítica poco sesuda pero conveniente a sus fines, que en el resto del mundo el Estado no fija los precios ni detenta el control tarifario sino, del mismo al que concebía el ex ministro Aguad, es el propio mercado que en competencia se autorregula.

Como tercera medida, se especifican **criterios sobre la Prestación básica universal y obligatoria (PBUO)**, y en particular, se modifica el artículo 48, dando criterio de igualdad en el acceso a la PBUO que podrá solicitar toda persona mayor a 16 años.

La cuarta medida impacta sobre el artículo 54 de la Ley Argentina Digital el cuál se modifica y **se establece como servicio público la telefonía móvil**. Medida que se corresponde con que nuestro país es uno de los mercados móviles más conectados del mundo. Antes solo se contemplaba servicio público como tal a la telefonía fija.

Por último, y como quinta medida a tener en cuenta sobre el DNU 690/20, se dispone en el artículo 4 del DNU el **congelamiento de tarifas**, de modo excepcional por la pandemia, hasta el 31 de diciembre de 2020.

Cabe aclarar que lo primer que se observa sobre estas medidas regulatorias es que existe un cambio en la política de Estado que varía de una política de desregulación con el decreto 267/15 para asumir un rol planificador e interventor sobre el sector TIC.

Resulta pertinente en este sentido retomar la acepción siempre vigente del término re-regulación para sustituir el uso del concepto “desregulación” (Mastrini, 1998) en tanto “constituye una falacia construida o partir de presentar Estados en retirada, cuando por el contrario dichos Estados se encuentran en la primera línea de batalla, generando un volumen de dispositivos legales, en muchos casos mayor que los previos, destinados o establecer reglas de juego acordes con los intereses de los grupos oligopólicos. Así, mientras se produce una supuesta apertura hacia un hipotético libre mercado, en realidad se están sentando las bases para regular en pos de una nueva estructura de propiedad cada vez más dominada por el capital concentrado”⁸.

A su vez, se insiste en recuperar la idea fuerza de Lepere y Perez Vacchini que en su texto plantean que el sistema regulatorio conformó estructuras en los mercados de telecomunicaciones y de servicios audiovisuales en las que “no se puede desconocer que en muchas ocasiones los estímulos que determinaron el surgimiento de regulaciones específicas tuvieron como propósito favorecer determinados sectores y generaron, como consecuencia de ello, **regulaciones con profundas asimetrías** que en el contexto actual deberían, al menos, ser analizadas con detenimiento a efectos de determinar si aún hoy merecen subsistir”⁹.

Esta concepción de favorecer a determinados sectores concentrados estuvo vigente en la política económica en general y en particular en la política sectorial de medios y telecomunicaciones durante el periodo 2015-2019 llevada a cabo por el gobierno

⁸ MASTRINI (1998) ¿Desregulación o re-regulación?: De la derrota de las políticas a las políticas de la derrota. 1998

⁹ Lepere y Perez Vacchini (2011). Evolución regulatoria y convergencia tecnológica en los mercados de telecomunicaciones y servicios audiovisuales de la Argentina. CEPLAD.

de Macri que gubernamentalizó las autoridades de aplicación de los servicios de comunicación y las telecomunicaciones avasallando criterio de autarquía y federalismo. Por el contrario a lo que declamaban con una regulación convergente “las medidas no han contribuido a fomentar la competencia en el sector infocomunicacional argentino, que exhibe altos índices de concentración, sino a fortalecer la posición dominante de ciertos actores. Particularmente se ha favorecido a los cableoperadores, en detrimento de los actores más pequeños y de las telefónicas, actores de peso que ven retrasada su posibilidad de brindar servicios audiovisuales, tal como habilitaba la Ley Argentina Digital¹⁰”.

Por tanto, se podría plantear que el DNU 690 implica un punto de inflexión en la política regulatoria del Estado que asume nuevamente un rol interventor, que en palabras de la Mg Maule, “orienta todos sus esfuerzos y acciones en el desarrollo competitivo del sector, la generación de incentivos para la inversión y el despliegue de infraestructura necesarios para el acceso de calidad a los Servicios TIC, retomando la relevancia social que tienen las TIC para el desarrollo sostenible de todos los argentinos y de todos los sectores productivos¹¹”.

No obstante, más allá de reconocer un cambio en el modo de pensar las políticas, cabe mencionar que el modo de avanzar en un decreto sin consultar a los principales actores del sector ni representantes de usuarios quita la posibilidad de aunar con-

senso y por tanto disminuye niveles de legitimidad de la medida sobre todo con los propios actores del sector.

En palabras de Mastrini y Krakowiak: “Un DNU, aún uno diseñado para reducir las desigualdades en el acceso a las TIC, no puede ser equiparado a una política de comunicación democrática porque esa política necesariamente debe contemplar una instancia de participación y debate, independientemente de quien conduzca la administración del Estado¹²”.

Más allá de esto es importante aclarar que la situación de pandemia implicó atender el carácter excepcional de esta regulación, tal como se mencionó en el seminario, como una medida de urgencia para abordar, sobre todo una política de promoción de la conectividad y la comunicación para los millones de usuarios que se encontraban en confinamiento.

IV- Los pequeños y medianos actores TIC ante el DNU 690/20

Tal vez este nuevo rol del Estado orientador de políticas públicas para el sector TIC sea el principal argumento que sostienen como crítica los grandes actores del sector TIC que se expidieron en la solicitada “[La industria de las tecnologías de la información frente al decreto 690/20](#)”.

Son significativas las diferencias entre la solicitada de las grandes operadoras y las solicitudes formuladas por pequeños y medianos operadores del sector en tanto lo que critican es justamente que el Estado no intervenga lo suficiente como para reconocer asimetrías en el mercado y diseño

¹⁰ CALIFANO (2017) En nombre de la convergencia: cambios en la política de regulación de las TIC en Argentina. Estudos em Comunicação nº 24, 1-25.

¹¹ MAULE (2020) DNU 690/20. EJE POLITICA, ECONOMIA Y DERECHO. Apuntes de seminario

ODTIC sobre medidas del DNU 690. Eje MGSTIC clase 4.

¹² MASTRINI y KRAKOWIAK. ¿Política de comunicación o DNU? Septiembre 2020.

una política regulatoria diferenciando a los actores que promueva la competencia del sector.

Por caso, la reacción de rechazo al contenido del DNU 690/20 fue casi homogénea por parte de los pequeños y medianos actores TIC (tanto la nota al ENACOM de las cámaras cooperativas como COLSECOR, CATEL y FEDECOBA como también la de CABASE) se sostuvo sobre el argumento de que no fueron incluidos en el diseño del DNU y sobre el margen acotado de sostenibilidad para acatar al congelamiento de tarifas, que a diferencia de las grandes operadoras les resulta inviable de sobrellevar en actores que tienen una estructura de costos entre el 80% y 90% en dólares tanto para las cooperativas como para las pequeñas y medianas empresas.

El DNU aún tiene pendiente la redacción de su reglamentación y, para ello, el ENACOM se ha reunido con empresas de telecomunicaciones, cámaras que nuclean a cooperativas y pymes de servicios de TIC como asociaciones de usuarios y consumidores para incorporar demandas sobre la implementación.

Al respecto, las organizaciones de segundo grado COLSECOR, CATEL y FEDECOBA, que nuclean 441 cooperativas de servicios en todo el país emitieron un comunicado dirigido al presidente de ENACOM señalando aspectos que solicitaron sean incluidos en la política reglamentaria general del decreto 690. Entre las consideraciones fundamentales plantearon que “es preciso diseñar políticas públicas estables que colaboren en superar los rasgos de desigualdad social, económica y geo-

gráfica que repercuten en las comunicaciones convergentes argentinas¹³” y que el sector cooperativo “está en condiciones de ampliar sus prestaciones para compensar las asimetrías sociales y geográficas que postergan el desarrollo de las comunicaciones en el país y fomenta una agenda productiva¹⁴”.

Es interesante que los pequeños y medianos prestadores TIC y en particular estas organizaciones representantes de cooperativas de telecomunicaciones proponen al ENACOM establecer reglas de regulación asimétrica a partir de considerar como potencial el rasgo distintivo que implica el arraigo social y territorial de las cooperativas en la búsqueda de fortalecer los ecosistemas info-comunicacionales locales y regionales a partir de promover el desarrollo local y generar nuevas fuentes de trabajo.

En este sentido proponen “compensar los históricos beneficios de los grandes operadores y delimitando zonas de exclusión para los operadores dominantes (con cuotas de mercado superiores al 30%) de telefonía y de televisión por cable en localidades con menos de 100.000 (cien mil) habitantes en las que existan actores locales pequeños y medianos que brinden esos servicios”¹⁵.

A su vez, plantean la existencia de abusos en materia de interconexión a las redes troncales de comunicaciones (fijas y móviles) que resulta una de las barreras anti-competitivas en el sector. Para ello proponen a ENACOM “garantizar condiciones justas de interconexión a las redes y reglas que tomen nota de las asimetrías en el ejercicio de la posición de cada uno de los

¹³ CATEL, COLSECOR, FEDECOBA (2020). Las cooperativas y el decreto presidencial. Consideraciones desde el sector cooperativo para la Política Reglamentaria General del Decreto en cuestión. Septiembre 2020.

¹⁴ Ibidem

¹⁵ Ibidem

eslabones de la cadena de valor en el sector”¹⁶.

Por último, otra de las medidas que proponen al Estado es que distinga los objetivos de regulación entre los operadores que utilizan el recurso público del espectro radioeléctrico, que es finito, y los que utilizan redes físicas que constituyen facilidades esenciales para el desarrollo de la conectividad y para condicionar la interconexión de los distintos eslabones de la cadena productiva de telecomunicaciones, del audiovisual y de Internet, también adecuar los precios mayoristas por los servicios y facilidades provistas a las Cooperativas, de manera tal de mantener el equilibrio entre las prestaciones de los contratos y evitar que los mismos se tornen excesivamente onerosos e inviables, provocando la finalización de los mismos.

Por su parte, si bien no pertenece al objeto de estudio que se propone indagar este trabajo, es menester considerar el posicionamiento de CABASE en tanto nuclea a PYMES de las telecomunicaciones que se caracterizan como pequeños y medianos actores TIC.

En el comunicado la cámara de internet expresa “la inconveniencia del DNU 690/20”¹⁷ y destaca que los servicios de TIC en Argentina son brindados en la actualidad en condiciones de libre competencia. Sin embargo existen asimetrías entre los prestadores que ponen en desventaja a los operadores medianos, PyMEs y las Cooperativas frente a quienes, por diferentes razones, poseen posiciones de dominancia en el mercado.

En este sentido CABASE plantea que hoy solo tres operadoras pueden brindar ofertas de *cuádruple play* (Telefonía fija y móvil, acceso a internet y televisión paga) lo que genera perjuicios para el resto de los prestadores que se ven privados de poder ofrecer servicios similares a sus usuarios, y deben competir con esos tres operadores en situación de desventaja.

Uno de los aspectos regulatorios para destacar de las propuestas de CABASE al ENACOM para incorporar a la reglamentación el DNU 690 es la referencia que realiza sobre el artículo 46 respecto de los licenciatarios con Poder significativo de mercado que estaba incluido en la Ley Argentina Digital 27.078, al establecer en el artículo 46: “*Obligaciones específicas. Aquellos licenciatarios de Servicios de TIC con poder significativo de mercado deberán cumplir con las obligaciones específicas que sean dispuestas por la Autoridad de Aplicación, las que garantizarán por medio de medidas regulatorias asimétricas el desarrollo de los mercados regionales, la participación de los licenciatarios locales y la continuidad en la prestación de los servicios de TIC.*” Este artículo, a contramano de los estándares nacionales e internacionales que destacan regular reconociendo el “poder significativo de mercado” a partir de cuotas de participación de mercado fue derogado por DNU durante la gestión de Macri.

Desde el punto de vista regulatorio, el principio de regulación asimétrica ya se encuentra receptado en la ley Argentina Digital. Como bien dice el artículo citado la regulación asimétrica debe tener por finalidad la participación de los licenciatarios lo-

¹⁶ CATEL, COLSECOR, FEDECOPA (2020). Las cooperativas y el decreto presidencial. Consideraciones desde el sector cooperativo para la Política Reglamentaria General del Decreto en cuestión. Septiembre 2020.

¹⁷ CABASE (2020). Reglamentación del DNU 690/20- Propuesta de la Cámara Argentina de Internet cabase. Septiembre 2020.

cales, entendiendo por tales a los prestadores medianos, PyMEs y Cooperativas en la provisión de los diferentes servicios de TIC.

CABASE también solicita en sus propuestas que la reglamentación debería proponer en paralelo incentivos para que prestadores medianos, PyMES y Cooperativas puedan realizar nuevos tendidos de red y/o ampliaciones de los existentes a fin de dar servicio a los usuarios en zonas donde actualmente no hay servicios disponibles. Y que en el caso que los prestadores medianos, las PyMES y Cooperativas deseen voluntariamente brindar este tipo de servicio, “los costos que ello insuma, deberían poder descontarse en su totalidad de los aportes al Servicio Universal”.

Otra de las demandas que plantea CABASE está en relación al despliegue de infraestructura. En este sentido, es importante mencionar la existencia del Programa para el Desarrollo de Infraestructura para Internet destinado a Villas y Asentamientos inscriptos en el Registro Nacional de Barrios Populares en proceso de integración urbana (RENABAP) resolución del Enacom 726/20 que proponen una política de conectividad que implica mayor infraestructura destinada principalmente a cooperativas y pymes.

Por una simple necesidad de síntesis el presente trabajo enunciará a continuación solo los títulos de las demás orientaciones propuestas por CABASE a ENACOM con el objetivo de propiciar las condiciones necesarias para permitir que los prestadores medianos, las PyMEs y Cooperativas continúen contribuyendo a la universalización de los servicios de TIC en nuestro país: Derecho a la oferta integrada de servicios; acceso al crédito y herramientas de financiación; Exenciones de aportes al servicio universal y tasa de control; Rol de ARSAT como proveedor satelital y operador de la

REFEFO; Compartición de la infraestructura –obligatoriedad a los prestadores con Poder significativo-; Portabilidad numérica en telefonía fija; Interconexión justa; Proveedores de servicios satelitales, Proveedores de servicios de conectividad mayoristas –generar mecanismos de administración del tipo de cambio y de distinción en función de los destinatarios finales del servicio; Acceso a contenidos para distribución –obligar a los titulares de señales y contenidos a ofrecer sus productos a los pequeños y medianos prestadores TIC; Fiscalización estatal permanente; Régimen de compra nacional.

Es un hecho que las pujas entre las grandes operadoras y los pequeños y medianos actores TIC por cristalizar una reglamentación sobre el DNU 690 dará una noción más acabada sobre cuál es la relación de fuerzas dominantes en el ente nacional de comunicaciones.

V- Características de las cooperativas de telecomunicaciones como actor significativo para la democratización de las comunicaciones

El sector de las telecomunicaciones en Argentina está caracterizado por un mercado del tipo oligopólico en el que no más de tres empresas controlan el 95% del mercado lo que deviene en un gran problema para lograr abastecer una conectividad y acceso fijo a internet universal o, al menos, diseñar políticas públicas del sector en un sentido federal y concepción del servicio como “público, esencial, estratégico en competencia” tal como lo menciona el DNU 690 del PEN y la resolución 950/20 del ENACOM.

Datos del informe del INDEC (2020) que constatan la concentración del sector de telecomunicaciones muestran que en junio de 2020 del relevamiento sobre 123 em-

presas de conectividad el 97,6% de los accesos residenciales fijos corresponden a las grandes compañías (más de un millón de accesos) mientras que 2,4% de las conexiones eran de proveedores más pequeños.

Asimismo, existe una centralización en el acceso a internet que se corresponde con la concentración de la distribución demográfica del territorio argentino donde casi el 70% se agrupa en los centros urbanos y el 30% disperso en el resto del territorio. En lo que comúnmente se denomina el “interior” del país existen, estimativamente, más de 2800 localidades sin conexión o con una conexión prácticamente nula.

Si bien el problema del acceso a internet y la conectividad nula o precaria como consecuencia de la centralización demográfica y productiva también ocurre en otras regiones del mundo en nuestro país contamos como característica distintiva con el desarrollo de actores cooperativos y pequeñas y medianas empresas (PYMES) situadas y operando servicios en el territorio donde aún el 34% de los hogares del país tiene una conectividad limitada o nula lo que implica un claro potencial para resolver y mejorar la conectividad.

El acceso a internet en esas localidades constituye responsabilidad de las grandes empresas de telecomunicaciones tal como lo define el pliego de asignación de las frecuencias que contempla la obligatoriedad de cobertura. Lo cierto es que las grandes telcos no cumplen con esa obligatoriedad porque conectar esos territorios no es rentable, y priorizar la conectividad desde una función social tampoco una posibilidad.

En Argentina existen 1200 actores cooperativos de servicios públicos que conciben las telecomunicaciones desde una función social vinculada a proveer conectividad en

este tipo de localidades que pone en evidencia el rol del sector para el federalismo informativo y cultural en la era de la Información.

Para caracterizar brevemente a estos pequeños y medianos actores se observa que las cooperativas de telecomunicaciones tienen como rasgos distintivos en su gestión de empresa generar entre sus asociados y usuarios un sentido de arraigo local que redundará en altos grados de fidelización de sus usuarios y una identificación de los ciudadanos con las organizaciones de capital social en la cual los socios tienen capacidad de decisión y se consideran “dueños” de los destinos de la empresa.

A su vez, otro de los factores característicos de las cooperativas de telecomunicación está dado por la proximidad del servicio con el usuario en tanto no es buen prestatario el reclamo será realizado personalmente en una plaza o donde se cruce a los gerentes. En el mismo sentido, el criterio de transparencia en la gestión es otro de los elementos que inciden en la relación empresa/usuario dado que los balances de gestión son aprobados por todos los socios de la cooperativa y tienen carácter público.

También el factor de escala local-regional es una fortaleza que permite reconocer fácilmente las necesidades, intereses y problemas del público, articulando el modelo de negocios empresarial con objetivos sociales.

Por último, el otro potencial que tienen está relacionado con la capacidad asociativa a través de la unión de cooperativas es lo que permite en estas empresas el salto de escala en producción que requiere ser un actor competitivo en el mercado de las telecomunicaciones.

Tal como lo enuncia CATEL, COLSECOR y FEDECOBA en la nota que solicitan al

ENACOM para que contemple sus demandas en la reglamentación: Las Cooperativas son parte de la solución para garantizar la conectividad y la movilidad en aquellos lugares del país donde todavía hoy carecen de esa prestación pero para que esto suceda resulta necesaria una fuerte y específica regulación del Estado que sirva para corregir las asimetrías existentes

VI- Programas de conectividad en sectores vulnerables que complementan el DNU

En septiembre ENACOM oficializó la convocatoria a la presentación de proyectos para su financiamiento a través de Aportes No Reembolsables (ANR), en el marco del “Programa para el desarrollo de infraestructura para internet destinado a villas y asentamientos inscriptos en el Registro Nacional de Barrios Populares en proceso de Integración Urbana (RENABAP)” como también el Programa de “Acceso a Conectividad para Instituciones Públicas” que implican el despliegue de estrategias conjuntas con soluciones de fondo para instalar, desarrollar o mejorar la conectividad en los barrios vulnerables, desplegar pisos tecnológicos adecuados y promover uniones de colaboración entre licenciarios TIC y grupos asociativos barriales.

Un dato significativo que aporta ENACOM es que en el Registro de Barrios Populares en la Argentina existen 4.416 barrios donde viven más de 4 millones de personas, quienes representan el 10% de la población total del país. Aún a mediados de 2020, el 65% de esos barrios no contaba con acceso a Internet.

Esta política evidencia un reposicionamiento del rol del Estado presente, y una apertura en el diseño de políticas públicas con múltiples actores, en perspectiva de

fortalecer una comunicación federal y democrática.

VII- Algunas ideas a modo de conclusiones

1- La compleja coyuntura signada por la pandemia que implicó la emergencia sanitaria y medidas de aislamiento social preventivo y obligatorio sirvió como catalizador de las principales asimetrías en el sector TIC. Lo que le demandó al Ente Nacional de Comunicaciones pensar en el diseño de una política de emergencia que permita el control tarifario en favor de los usuarios. A su vez marcó una tendencia regulatoria como oportunidad para además de atender lo urgente delinear un nuevo paradigma regulatorio a través de un Estado orientador de políticas públicas de comunicación que responden a las recomendaciones de organismos del derecho internacional de los derechos humanos.

2- Para pequeños y medianos actores del ecosistema TIC implicó una oportunidad para visibilizar sus demandas y proponer orientaciones para posibles resoluciones. Tal como fuera mencionado, las Cooperativas son la solución para garantizar la conectividad y la movilidad en aquellos lugares del país donde todavía hoy carecen de esa prestación para ello es necesaria una fuerte y específica regulación del Estado que sirva para corregir las asimetrías existentes.

3- Los servicios de TIC en Argentina son brindados en la actualidad en condiciones de libre competencia, sin embargo, existen asimetrías entre los prestadores que ponen en desventaja a los operadores medianos, PyMEs y las Cooperativas frente a quienes, por diferentes razones, poseen posiciones de dominancia en el mercado

4- Los pequeños y medianos actores TIC invierten en nuestro país, dan trabajo a miles de empleados, y aseguran la prestación del servicio a millones de usuarios, contribuyendo directamente al desarrollo de las economías regionales y de las comunidades en las que operan. La profundización de políticas públicas y una regulación que les resulte conveniente y tienda a disminuir las asimetrías con los grandes operadores tendrá como saldo una mayor accesibilidad y asequibilidad a internet.

5- Los operadores que tienen asignación de espectro y red propia son limitados debido a las características propias del sector que está controlado por operadores transnacionales que disponen de economías de escala y concentran el mercado. Lo que le impide al sector cooperativo competir en igualdad de condiciones y, en el actual mercado convergente no poner en riesgo el modelo de financiamiento y desarrollo productivo con el que operan en sus localidades. De no resolver el dilema de poder ofrecer servicios móviles puede producirse una migración hacia las empresas que puedan ofrecer todos los servicios.

Cabe mencionar que la decisión de no intervenir en el mercado desde lo regulatorio ni desde el fomento de políticas públicas que posibiliten la competencia del sector cooperativo y Pymes es continuar la desprotección a las localidades pequeñas donde el desequilibrio info-comunicacional y cultural se acentúa.

6- En esta etapa donde existe una tendencia regulatoria para el diseño de políticas públicas que busca la universalización del acceso a internet y la asequibilidad del servicio la Universidad Pública debe acrecentar esfuerzos para fortalecer alianza con pequeños y medianos actores TIC que por sus características tienen potencial de constituirse en un actor significativo en los

ecosistemas info-comunicacionales locales y regionales pero a veces no cuenta con recursos humanos o conocimiento estratégico para el diseño de proyectos de conectividad.

Bibliografía

- BRIZIO-MAULE (2017) Espectro Radioeléctrico: Análisis sobre los procesos de asignación para el desarrollo de las comunicaciones móviles en Argentina. Posgrado de Economía y Finanzas para Abogados. Barcelona.
- CALIFANO (2017) *En nombre de la convergencia: cambios en la política de regulación de las TIC en Argentina*. Estudios em Comunicação nº 24, 1-25.
- CARRO-ROSSI 2020 en MONJE y RIVERO (comp.) *OTRAS PLATAFORMAS. Tramas de una convergencia periférica en sectores populares, comunitarios, cooperativos y alternativos*. Córdoba, 2020
- LEPERE y PEREZ VACCHINI (2011) *Evolución regulatoria y convergencia tecnológica en los mercados de telecomunicaciones y servicios audiovisuales de la Argentina*. CEPLAD.
- MASTRINI (1998) ¿Desregulación o re-regulación?: De la derrota de las políticas a las políticas de la derrota. 1998
- MAULE (2020) CONVERGENCIA REGULATORIA. EJE POLÍTICA, ECONOMÍA Y DERECHO. Apuntes de seminario ODTIC sobre marco regulatorio. Eje MGSTIC Clase 4.
- MAULE (2020) DNU 690/20. EJE POLÍTICA, ECONOMÍA Y DERECHO. Apuntes de seminario ODTIC sobre medidas del DNU 690. Eje MGSTIC clase 4.
- PORTO (2020) ¿Internet es un derecho humano, un servicio público, esencial, universal; todo eso junto, o nada de ello?. El Dial. Disponible en:

- PORTO (2017) Derecho social a la convergencia. La construcción de la Sociedad de la Información. Compilado por Ricardo Porto. Editorial Albremática SA.

Organismos Internacionales consultados

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (RELE) en Resolución 206, 31 de agosto de 2020.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) Informe especial COVID-19 N° 7. Universalizar el acceso a las tecnologías digitales para enfrentar los efectos del COVID-19, 26 de agosto 2020.
- BRIZIO-MAULE (2017) Espectro Radioeléctrico: Análisis sobre los procesos de asignación para el desarrollo de las comunicaciones móviles en Argentina. Posgrado de Economía y Finanzas para Abogados. Barcelona.

Notas

- CABASE (2020). Reglamentación del DNU 690/20- Propuesta de la Cámara Argentina de Internet cabase. Septiembre 2020.
- CATEL, COLSECOR, FEDECOBA (2020). Las cooperativas y el decreto presidencial. Consideraciones desde el sector cooperativo para la Política Reglamentaria General del Decreto en cuestión. Septiembre 2020.
- CALIFANO, Conectividad y acceso a internet en la pandemia: los números de la brecha, Nota P, 2020.
- SOLICITADA “La industria de las tecnologías de la información frente al DNU 690/20”. Disponible en: <https://nuestrarevista.com.ar/la-indus->

tria-de-las-tecnologias-de-la-informacion-frente-al-dnu-690-20/ . Agosto 2020.

- MASTRINI y KRAKOWIAK. ¿Política de comunicación o DNU? Septiembre 2020.

Legislación consultada

- DNU 690/20
- Ley 27.078 ARGENTINA DIGITAL
- Ley 26.522 Servicios de Comunicación Audiovisual
- Decreto 236/2015
- Resolución 5644/2017. Sobre «poder significativo de mercado» y fusión Telecom/ Cablevisión.