

# Políticas públicas para la convergencia: la regulación de las TIC en la Argentina

**Bernadette Califano**

Universidad de Buenos Aires - CONICET  
bernacali@gmail.com

## Biografía

Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Becaria posdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de la Argentina (CONICET - UNQ). Licenciada en Ciencias de la Comunicación, y profesora e investigadora de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA.

## RESUMEN

El objetivo de este trabajo es analizar la nueva Ley Argentina Digital que procura regular el desarrollo de las telecomunicaciones y las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en el país. Se estudia su articulado normativo, y los debates y discusiones que precedieron a su promulgación. Asimismo, se describen las características del mercado de los servicios de TIC en la Argentina, las políticas públicas encaradas en la materia, y los desafíos que se presentan para regular la convergencia entre las industrias del audiovisual, las telecomunicaciones y la informática.

## PALABRAS CLAVE

**Argentina Digital, Convergencia, Políticas Públicas, TIC, Telecomunicaciones**

## INTRODUCCIÓN

El 29 de octubre de 2014 la presidenta Cristina Fernández de Kirchner envió al Congreso de la Nación un proyecto de ley con el objetivo de declarar de interés público el desarrollo y la regulación de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), y regular las telecomunicaciones. Tras su tratamiento parlamentario, la iniciativa se convirtió en la Ley Argentina Digital en diciembre de 2014 (B.O. 19/12/2014).

La normativa vigente en esta materia se encontraba desactualizada, pues la ley que regulaba el sector databa del año 1972 y había sido promulgada por un gobierno de facto. Si bien esta norma había sido complementada a partir de 1990 con una serie de decretos y reglamentaciones, los veloces avances en materia de TIC demandaban una indispensable actualización del marco regulatorio.

No obstante, el envío del proyecto por parte del Poder Ejecutivo y las imprecisiones del texto inicial condujeron a diversos actores sociales a alzar sus críticas en torno de la iniciativa. Algunos temas generaron controversias. Uno de ellos consistió en la habilitación legal para que las empresas de telecomunicaciones ingresasen al mercado audiovisual. Estas compañías habían sido excluidas de tal posibilidad en el marco del debate por la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (en adelante, Ley SCA) en el año 2009. La nueva ley introdujo una modificación específica al respecto, con la finalidad de exceptuarlas de tal prohibición, aunque finalmente se les vedó la posibilidad de prestar servicios de televisión por vínculo satelital.

Tanto el mercado de las telecomunicaciones como el mercado audiovisual en la Argentina presentan altos índices de concentración de la propiedad. En el primero, tres empresas se reparten aproximadamente el 78% de la facturación. En el

segundo, los cuatro principales operadores dominan más del 75% del mercado, el que se caracteriza por un alto grado de concentración conglomeral.

La nueva Ley Argentina Digital busca otorgar al Estado mayor poder para fijar pautas que promuevan el desarrollo y el tendido de infraestructura. Asimismo, le otorga facultades para promover un acceso equitativo de la población a los servicios TIC con parámetros de calidad, y para generar una mayor competencia en el sector. Para ello establece la desagregación de las redes locales (“última milla”) y la obligación de interconexión mutua entre licenciatarios. Además, crea una autoridad de aplicación que dictará, entre otras medidas, disposiciones tendientes a permitir la reducción de asimetrías entre licenciatarios y establecerá zonas de promoción donde los prestadores con poder significativo de mercado no podrán brindar servicios por plazos limitados.

El objetivo de este trabajo es analizar esta nueva regulación en el marco de las características del mercado de las telecomunicaciones y servicios de TIC en la Argentina. Se propone un análisis de las diferentes posturas encontradas en el debate en torno de la promulgación de la ley, las modificaciones introducidas entre el primer proyecto y el que finalmente se aprobó, y los desafíos regulatorios que se presentan en el contexto de la convergencia entre las industrias del audiovisual, las telecomunicaciones y la informática.

## **LA REGULACIÓN DE LA CONVERGENCIA Y EL MERCADO DE TIC EN LA ARGENTINA**

La convergencia es un proceso posibilitado tecnológicamente a partir de la conversión de todo tipo de información en bits digitales que permiten su rápido almacenamiento, procesamiento, manipulación y traslado. En el sistema pre-digital, las diferencias entre las industrias de la informática, el audiovisual y las telecomunicaciones se agrupaban en dos distinciones clave: entre productos y servicios, y entre sentido único e interactivo (Garnham 1999). Además, cada una se caracterizaba por distintos soportes de transmisión, formas de financiamiento, terminales de consumo y tipo de regulación.

La digitalización ha desdibujado las diferencias tradicionales entre las industrias del audiovisual, las telecomunicaciones y la informática a partir de “la homogeneización de los soportes, productos, lógicas de emisión y consumo de las industrias informacionales” (Becerra 2003, 91), entre las que se incluyen las mencionadas junto con la prensa escrita y la edición. En este sentido, la convergencia excede la mera valoración tecnológica, ya que supone formas de producción, rutinas, distribución y consumo nuevas.

El rápido desarrollo de las nuevas tecnologías de información y comunicación y la creciente convergencia de los servicios comunicacionales han marcado el pasaje hacia un “tercer paradigma de políticas de comunicación” (van Cuilemburg y McQuail 2003), en un marco más amplio de auge del neoliberalismo a nivel mundial, y de políticas de desregulación y apertura de mercados que alcanzaron la esfera de las comunicaciones.

Si bien a lo largo de los últimos años se han registrado importantes avances en materia de integración de los distintos soportes de las industrias mencionadas (convergencia tecnológica), y en términos de fusiones y alianzas entre empresas (convergencia económica), no se ha producido una adecuación automática en términos regulatorios. En muchos países se mantienen normativas separadas para la regulación de la radiodifusión y las telecomunicaciones, algo que –desde cierta perspectiva– todavía se presenta como un desafío para la formulación de políticas de comunicación integrales.

En este sentido, en la Argentina no existe una única ley convergente entre los sistemas de telecomunicaciones y el audiovisual, puesto que ambas industrias continúan siendo reguladas por normativas diferentes. De todas formas, como desarrollaremos más adelante, existen algunos cruces entre estas regulaciones.

La Ley SCA, promulgada en el año 2009, regula –como su nombre lo indica– sobre la actividad cultural realizada por los prestadores de servicios de comunicación audiovisuales. Ello comprende la radiodifusión televisiva (hacia receptores fijos o móviles) y la radiodifusión sonora (independientemente del soporte utilizado), ya sea con o sin suscripción. Su competencia no alcanza a la prensa ni a las telecomunicaciones.

Por su parte, la Ley Argentina Digital aprobada en 2014 provee del marco normativo para regular los servicios de telecomunicaciones, las TIC y sus recursos asociados, y excluye expresamente toda regulación de contenidos. Esta norma vino a reemplazar a la ley de telecomunicaciones vigente, que databa del año 1972 y había sido modificada desde 1990 por diversas regulaciones de jerarquía inferior. Entre las principales modificaciones se encontraban el Decreto N° 62/1990, que aprobó el pliego de privatización del servicio público de telecomunicaciones; el Decreto N° 764/2000 que, tras diez años de prestaciones en exclusividad, desreguló el servicio básico telefónico y los servicios internacionales; el Decreto N° 1552/2010 que creó el Plan Nacional de Telecomunicaciones “Argentina Conectada”; y el Reglamento de Calidad de Servicios de las

Telecomunicaciones, dictado por la Secretaría de Comunicaciones en el año 2013 con el objetivo de establecer requisitos exigibles para la prestación de los servicios.

Si bien el envío del proyecto de ley por parte del Ejecutivo sorprendió a algunos sectores sociales, resultaba necesario revisar el marco normativo existente debido a los veloces avances en el desarrollo de las TIC en las últimas décadas, y a la dinámica empresarial del sector.

El mercado de las telecomunicaciones y servicios de TIC en la Argentina ha experimentado un gran crecimiento durante la última década. Sobre la base de datos oficiales de la Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC) y del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación, las ventas del sector se incrementaron un 598% entre 2003 y 2013, pasando de 12,5 a 87,3 mil millones de pesos (Gráfico 1).

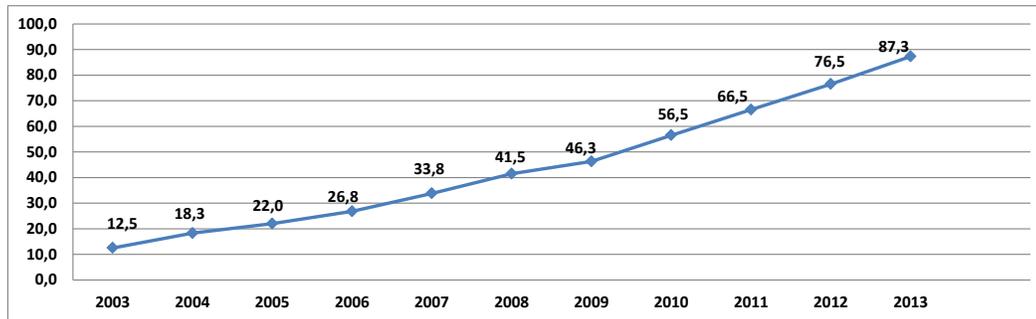


Gráfico 1. Evolución en ventas servicios de TIC 2003-2013 (en miles de millones de pesos).

Asimismo, se trata de un mercado fuertemente concentrado puesto que, al considerar el sector de servicios de TIC en su conjunto, las tres principales empresas (Telefónica, Telecom y Claro) concentran el 78% de las ventas (Gráfico 2).

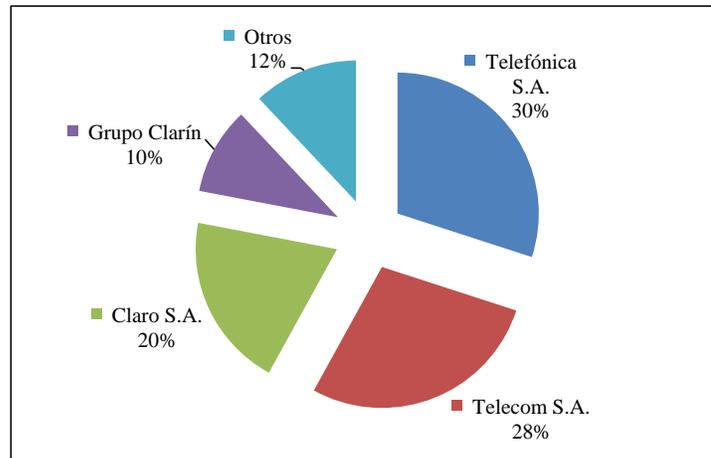
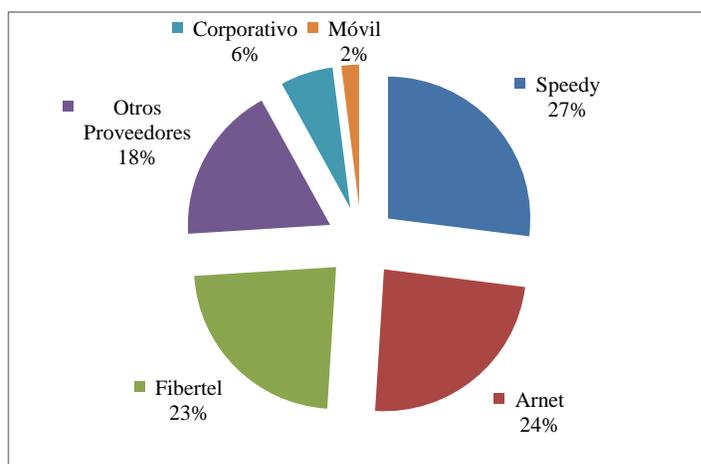


Gráfico 2. Participación de mercado en el sector de servicios TIC (2013)

Si tenemos en cuenta la participación de mercado según el tráfico de Internet, en el año 2013 sólo tres operadores (Speedy, Arnet y Fibertel) eran responsables por el 74% del tráfico en la Argentina (Gráfico 3).



**Gráfico 3. Participación de mercado según tráfico de Internet (2013)**

La mayor parte de la población tiene acceso a los servicios telefónicos por medio de celulares. Según datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), en el año 2011 el 85,6% de los hogares urbanos contaban con –por lo menos- una línea de teléfono móvil en funcionamiento, mientras que a la telefonía fija accedía e 61,9% de los hogares del país (INDEC 2012).

Como un ejemplo de crecimiento del sector es posible mencionar el incremento de las líneas de telefonía móvil a lo largo de la última década. De un total de 4,5 millones de líneas móviles activas en el año 2003, se pasó a 62 millones de líneas en servicio a fines de 2014, según declaraciones de los distintos operadores (Claro, Movistar, Nextel y Personal). No obstante, un informe de la consultora Carrier y Asociados afirma que las líneas efectivamente en uso serían 37,6 millones. Esta cifra considera que existirían unas 24,4 millones de líneas en servicio pero sin uso, ya sea porque se mantienen como línea de respaldo o como segunda línea, y porque existen gran cantidad de líneas no asociadas a teléfonos (Carrier 2015).

Otra característica del sector está dada por las altas tarifas y la baja calidad de los servicios brindados. La mayoría de los teléfonos móviles que funcionan en la Argentina adoptan el sistema prepago, cuyos costes son más elevados. El problema reside en que, debido a su flexibilidad, son la modalidad elegida principalmente por los jóvenes y por los sectores de la población con menos recursos. De esta forma, al ser altas las tarifas de telefonía móvil y, a su vez, representar la principal forma de acceso a los servicios telefónicos del país –especialmente entre los sectores más vulnerables–, resulta imprescindible la intervención del Estado en su regulación.

En este marco, la implementación de políticas públicas es necesaria para desarrollar programas inclusivos que permitan un acceso universal a las TIC, y para contribuir a saldar y no profundizar las brechas existentes.

## ANÁLISIS DE LA LEY ARGENTINA DIGITAL

### El derrotero legislativo

El texto del proyecto de ley Argentina Digital, enviado por el Poder Ejecutivo al Congreso a fines de octubre de 2014, se fundamentaba esencialmente en la necesidad de garantizar el derecho humano a las comunicaciones y de asegurar el acceso a los servicios TIC en condiciones equitativas para todos los usuarios. El gobierno enmarcó la iniciativa en el contexto más amplio de la política pública llevada adelante para el sector, de la mano de otros proyectos que se fueron desarrollando en los últimos años<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> En este sentido, las presentaciones realizadas por los funcionarios del Poder Ejecutivo hicieron hincapié en las diversas iniciativas encaradas por el gobierno en materia de TIC: el Plan Argentina Conectada, la construcción de redes de fibra óptica y de empresas públicas provinciales para administrarlas; la instalación de Núcleos de Acceso al Conocimiento (NAC) para ofrecer acceso a TIC en diversas ciudades del país; el Programa Conectar Igualdad que, desde el año 2010, ha entregado netbooks a estudiantes y docentes de escuelas públicas; la creación y el lanzamiento, en octubre de 2014, del satélite argentino ARSAT 1; la política en torno del desarrollo de la Televisión Digital Terrestre (TDT); entre otras.

El proyecto ingresó por la Cámara de Senadores y fue girado a la Comisión Unicameral de Sistemas, Medios de Comunicación y Libertad de Expresión, presidida por la senadora Liliana Fellner (Frente para la Victoria, Jujuy). En este marco fue presentado por los funcionarios del Poder Ejecutivo responsables de la iniciativa: el ministro de Planificación Federal e Inversión Pública y Servicios, Julio De Vido, el secretario de Comunicaciones, Norberto Berner, y el entonces jefe de Gabinete de Ministros, Jorge Capitanich.

La comisión del Senado organizó una serie de reuniones, entre el 5 y el 13 de noviembre de 2014, a las que fueron convocados representantes de los diversos sectores interesados y especialistas en el tema, para opinar y proponer aportes y modificaciones al texto del proyecto. En cuatro jornadas participaron más de 50 expositores, entre quienes se encontraban representantes de empresas y cámaras del sector<sup>2</sup>, cooperativas<sup>3</sup>, sindicatos<sup>4</sup>, asociaciones de consumidores<sup>5</sup>, organizaciones no gubernamentales, funcionarios y ex funcionarios gubernamentales, y consultores e investigadores en materia de TIC y políticas audiovisuales.

El 13 de noviembre se prorrogaron las sesiones ordinarias del Congreso de la Nación hasta el 31 de diciembre. De esta forma, antes de fin de año se tratarían algunos temas que se encontraban en la agenda parlamentaria, como la reforma del Código Procesal Penal y el proyecto Argentina Digital.

Tras los debates llevados adelante en la Cámara de Senadores se modificó el proyecto original enviado por el PEN, y la Comisión emitió su dictamen el 19 de noviembre. El proyecto pasaba así a ser tratado en el recinto. No obstante, al proseguir con algunos cuestionamientos tras las modificaciones realizadas –sobre todo por parte representantes de cooperativas del interior del país que solicitaban una mayor protección legal para los pequeños y medianos actores, y por quienes reclamaban la existencia de un organismo regulador colegiado–, el texto volvió a comisión y obtuvo un nuevo dictamen, con cambios adicionales, el 3 de diciembre. El proyecto así modificado resultó más extenso que el original, pasó de tener 76 a 98 artículos, y precisó varios de los temas y definiciones que habían sido cuestionados.

Finalmente, el 10 de diciembre se trató en el recinto de la Cámara de Senadores, donde obtuvo media sanción con 38 votos afirmativos y 21 negativos. El proyecto pasó a la Comisión de Comunicaciones e Informática de la Cámara de Diputados donde logró dictamen sin modificaciones al día siguiente.

El 16 de diciembre, en la sesión especial N° 132° que se extendió por un lapso de cuatro horas, el proyecto de Ley Argentina Digital se aprobó por 131 votos afirmativos y 97 votos negativos, con 28 ausencias de diputados y ninguna abstención.

### **El texto normativo**

La Ley Argentina Digital posee entre sus objetivos los siguientes:

- Declarar de interés público el desarrollo de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, las Telecomunicaciones, y sus recursos asociados, estableciendo y garantizando la completa neutralidad de las redes.
- Garantizar el derecho humano a las comunicaciones y a las telecomunicaciones

---

<sup>2</sup> Entre las cámaras y entidades empresariales participaron: Cámara Argentina de Telefonía IP (CATIP), Asociación Argentina de Televisión por Cable (ATVC), Asociación Teledifusoras Argentinas (ATA), Cámara Argentina de Cableoperadores Pymes (CACPY), Cámara de Cableoperadores Independientes (CCI), Cámara Argentina Pequeños Prestadores Internet (CAPPI), Cámara Argentina de Productores Independientes de Televisión (CAPIT), Cámara Argentina de Internet (CABASE), Cámara de Informática y Comunicaciones de la República Argentina (CICOMRA), Asociación Santafesina de Televisión por Cable (ASTC), Cámara Jujeña de Radiodifusión por Cable, Asociación Pampeana de Circuitos Cerrados Comunitarios de Televisión, Asociación Bonaerense de TV por cable. Entre las empresas participaron: Telefónica S.A., Telecom S.A., Cablevisión S.A. y Uno Medios S.A.

<sup>3</sup> Entre las entidades cooperativas participaron: Federación de Cooperativas de Telecomunicaciones de la República Argentina (FECOTEL), Federación de Cooperativas Telefónicas del Sur (FECOSUR), Cámara Argentina de Cooperativas de Telecomunicaciones (CATEL), Federación Pampeana de Cooperativas Telefónicas (FEPAMPPCO) y Cooperativas Córdoba.

<sup>4</sup> Entre los sindicatos presentes estuvieron el Sindicato de los Trabajadores de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (CePETel), y el Sindicato Argentino de Televisión, Telecomunicaciones, Servicios Interactivos y de Datos (SATSAID).

<sup>5</sup> Entre las asociaciones de usuarios y consumidores estuvieron las siguientes: Asociación Defensa de los Consumidores; Asociación Consumidores Libres; Movimiento de Defensa de los Derechos de los Consumidores, Usuarios y del Medio Ambiente (MODECUMA); Asociación de Defensa de los Consumidores y Usuarios de la Argentina (ADECUA); Asociación de los Derechos del Usuario y los Consumidores.

- Posibilitar el acceso de la totalidad de los habitantes de la República Argentina a los servicios de la información y las comunicaciones, en condiciones sociales y geográficas equitativas, con los más altos parámetros de calidad.
- Promover el rol del Estado como planificador, incentivando la función social que poseen las TIC, así como la competencia y la generación de empleo.

En este trabajo analizaremos algunos de los aspectos de la norma que consideramos relevantes, tanto debido a sus implicancias como a las discusiones que suscitaron en su debate.

### **Objeto de la regulación**

El objeto de la regulación son los servicios de telecomunicaciones, las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, y sus recursos asociados.

La ley define a los Servicios de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (Servicios de TIC) como “aquellos que tienen por objeto transportar y distribuir señales o datos, como voz, texto, video e imágenes, facilitados o solicitados por los terceros usuarios, a través de redes de telecomunicaciones. Cada servicio estará sujeto a su marco regulatorio específico” (art. 6, inc. d).

Esta definición fue precisada en el trámite parlamentario del proyecto, puesto que en su primera versión no permitía identificar de forma clara quienes eran los prestadores de servicios sujetos a las disposiciones de la norma. Esta fue una de las observaciones que hicieron algunos de los expositores que participaron de las audiencias del Senado, entre quienes se encontraban el Sindicato Argentino de Televisión (SATSAID) y la Cámara Argentina de Internet (CABASE). El primero señaló que la definición incluía algunos servicios considerados de comunicación audiovisual amparados por la Ley 26.522, mientras que CABASE hizo hincapié en que dicha redacción podría haber dado lugar a interpretaciones que implicaban regular la capa de contenidos de Internet.

De esta forma, la nueva redacción precisó la definición de los servicios de TIC e incluyó una distinción entre tres mercados, cuando el proyecto inicial diferenciaba únicamente entre los de contenidos y transporte. Según ha señalado en el marco de estos debates el abogado especialista en derecho a la comunicación Damián Loreti, incluir el mercado de la distribución (es decir, al tramo final de los contenidos que llegan al usuario) permite a los actores que operan aquí ser considerados industrias culturales en los términos establecidos por la Convención sobre la Protección y la Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales de la UNESCO<sup>6</sup>. Considerar a los distribuidores únicamente como transportistas les habría quitado este paraguas normativo a nivel internacional, y habría implicado que girasen únicamente bajo las reglas propias de la Organización Mundial del Comercio.

De este modo, la norma distingue expresamente entre los mercados de generación de contenidos, y los de transporte y distribución, y excluye de sus competencias todo tipo de regulación de contenidos.

### **La neutralidad de la red**

La ley Argentina Digital establece y garantiza la neutralidad de las redes. Si bien el articulado sobre este tema es breve, hay que destacar su inclusión ya que es un concepto clave para el funcionamiento de Internet.

En el proyecto inicial simplemente se mencionaba la noción de neutralidad, sin mayores detalles. Tras los cambios introducidos en el Congreso se incorporaron dos artículos específicos que garantizan a los usuarios “el derecho a acceder, utilizar, enviar, recibir u ofrecer cualquier contenido, aplicación, servicio o protocolo a través de Internet sin ningún tipo de restricción, discriminación, distinción, bloqueo, interferencia, entorpecimiento o degradación” (art. 56). Asimismo, se establecieron una serie de prohibiciones para los prestadores de Servicios de TIC entre las que se encuentran: la de bloquear, discriminar o degradar el envío, recepción o acceso a cualquier tipo de contenido, aplicación o servicio; la de fijar precios de acceso a Internet en virtud de los servicios o aplicaciones utilizadas; y la de limitar arbitrariamente el derecho de los usuarios a utilizar cualquier hardware o software para acceder a Internet.

---

<sup>6</sup> Según la Convención, las industrias culturales son “todas aquellas industrias que producen y distribuyen bienes o servicios culturales” (art. 4, inc. 5). Los bienes o servicios culturales son entendidos como aquellos que “encarnan o transmiten expresiones culturales, independientemente del valor comercial que puedan tener. Las actividades culturales pueden constituir una finalidad de por sí, o contribuir a la producción de bienes y servicios culturales” (UNESCO 2005 art. 4, inc. 4).

Si bien las redes deberían ser vehículos neutrales en la transmisión de datos, sin que se produzca ningún tipo de discriminación arbitraria con respecto a los contenidos, usos o aplicaciones a los que los usuarios deseen acceder, la gestión del tráfico es necesaria en internet, por lo que la reglamentación de la ley debería establecer mecanismos para su efectivo control.

### **Los conceptos de servicio público e interés público**

Algunas controversias se generaron en torno de la consideración de las TIC y las telecomunicaciones como servicio público o como servicio de interés público. En su redacción final, el texto normativo incluye las siguientes definiciones:

- Declara de “interés público” el desarrollo de las TIC, las telecomunicaciones y sus recursos asociados (art. 1).
- Preserva la condición de “servicio público” para el servicio básico telefónico (art. 6 inc. c y art. 54), no así para los servicios de comunicaciones móviles.
- Otorga el carácter de “servicio público en competencia” al uso y acceso a las redes de telecomunicaciones, para y entre licenciatarios de servicios de TIC (art. 6 inc. f y art. 15).

Con relación al primer punto, el concepto de “interés público” es complejo. Si bien no existe una definición precisa del término, el que debe ser analizado en cada contexto y marco normativo particular, podemos señalar que remite a la existencia de un interés común a proteger (Califano 2014). Aunque esta noción no suscitó grandes cuestionamientos, el proyecto inicial del PEN declaraba de interés público no sólo el desarrollo sino también “la regulación” de las TIC y sus recursos asociados. La declaración de interés público de la actividad fue preservada, no así la de la regulación, que resultaba una cuestión más problemática.

Con respecto al segundo punto, se discutió la condición de servicio público tanto para la telefonía básica como para los servicios de comunicaciones móviles. Si bien en el primer proyecto esto no estaba incluido, en la ley finalmente aprobada el Servicio Básico Telefónico (SBT) mantuvo su condición de servicio público.

La condición de servicio público implica un derecho que debe ser asegurado a todos los ciudadanos, por lo que el Estado debe garantizar su existencia, disponibilidad, regularidad y continuidad en la prestación, y no exclusividad debido a su precio. Por este motivo, y particularmente a causa de las altas tarifas y la baja calidad de las prestaciones, algunos sectores de la oposición política reclamaron la necesidad de declarar también como servicio público a la telefonía móvil. Así, por ejemplo, el senador Eugenio Artaza (Unión Cívica Radical, Corrientes), adujo en el recinto que éste era uno de los motivos por los cuales su bloque no acompañaría la iniciativa del Ejecutivo:

Así debería empezar el primer párrafo de este proyecto de ley: “Declárase servicio público la telefónica móvil en la Argentina”, que la usen los sectores más vulnerables. Hay más telefonía móvil hoy que ciudadanos en la Argentina. Eso sería ponerle un límite a las grandes corporaciones. Teníamos una gran expectativa cuando fue presentado este proyecto. Ese sentido no se ve plasmado en absoluto en el proyecto, pese a que ha tenido modificaciones interesantes, importantes y que las valoramos. Pero nuestro bloque, obviamente, no va a acompañar este dictamen del oficialismo<sup>7</sup>.

Sin embargo, las tarifas de los servicios públicos se encuentran subsidiadas en la Argentina. Por esta razón, el entonces senador Aníbal Fernández (FPV, Buenos Aires) sostuvo que la telefonía celular no debería ser considerada un servicio público:

En la Argentina hay entre 62 y 63 millones de celulares. Si nosotros lo consideramos un servicio público viendo la curva de la caída de la tarifa, en algún momento dejan de invertir y terminamos poniendo subsidios del Estado para sostener la red de los celulares. Esta es la realidad que nosotros no podemos estar abonando<sup>8</sup>.

Con relación al tercer punto, la Ley Argentina Digital otorgó carácter de servicio público “esencial y estratégico” a las TIC en competencia. Esto implica que el Estado podrá regular el acceso y uso de las redes de telecomunicaciones para y entre los licenciatarios de servicios de TIC. El objetivo es que los actores más pequeños que quieran brindar servicios de calidad no deban pagar un costo desproporcionado por el alquiler de las redes. De este modo lo expuso la senadora Fellner (FPV, Jujuy) en el recinto:

Menciono un ejemplo para que entendamos esto: en mi provincia, en la Quiaca hay una cooperativa que se tiene que unir al mayorista que llega a través de la fibra óptica; los precios se los ponen en dólares, lógicamente los tienen que pagar en pesos al

<sup>7</sup> Versión taquigráfica, Cámara de Senadores de la Nación, Período 132°, 21° reunión, 11° Sesión Ordinaria, 10 de diciembre de 2014.

<sup>8</sup> *Ibidem*.

cambio del momento, pero el precio se fija en dólares y les dan la conexión que ellos quieren, una conexión muy baja, que no les sirve a los 1.500 usuarios que tiene esta cooperativa. Eso es lo que sucede. Ahí, presidente, es donde aparece el Estado nacional con todo el rigor. A eso se declara servicio público esencial y estratégico. Debemos fortalecer a los pequeños actores locales y a las economías regionales y, a la vez, no negar o condicionar al usuario, es decir, a todos nosotros, a los argentinos, el derecho a la convergencia, lo que supone precios adecuados, calidad, regularidad, continuidad e igualdad de servicios<sup>9</sup>.

En suma, la definición de servicio público no se extiende a la totalidad de los servicios de TIC brindados a los usuarios, sino esencialmente al acceso a las redes para y entre licenciatarios. Esto se relaciona con otro objetivo de la ley que tiene que ver con establecer protecciones para las cooperativas y las pequeñas y medianas empresas de telecomunicaciones del interior del país.

### **Licencias, acceso e interconexión, y regulación asimétrica**

En sus fundamentos, la ley busca promover el desarrollo de las economías regionales y el fortalecimiento de los actores locales existentes, tales como cooperativas, entidades sin fines de lucro y PyMES. Para ello establece algunas precisiones, mientras que deja libradas muchas otras a la reglamentación del organismo regulador. En este apartado desarrollamos los siguientes temas contemplados en la ley:

- Licencia única
- Obligación de acceso e interconexión
- Desagregación de la red local
- Regulación asimétrica

Con relación a las licencias, la ley requiere de la obtención de una licencia única que habilita para prestar servicios de TIC en todo el territorio nacional<sup>10</sup>. No obstante, el licenciatario deberá registrar obligatoriamente cada uno de los servicios ofrecidos, lo que le permitirá al Estado conocer el detalle de las prestaciones por localidad e implementar políticas públicas en función de ello.

El hecho de considerar al territorio nacional como una única área de explotación y prestación lleva a la eliminación del servicio de larga distancia. Esto fue cuestionado por las cooperativas del interior (Federación de Cooperativas de Telecomunicaciones de la República Argentina y Federación de Cooperativas Telefónicas del Sur), ya que parte importante de sus ingresos proviene de brindar estos servicios. No obstante, el gobierno justificó su accionar en los beneficios que ello implicaría para los usuarios, y en términos de la igualdad que conlleva esta medida en materia de comunicaciones entre los habitantes del territorio nacional.

Con relación al segundo punto, el texto de la ley establece que los licenciatarios tendrán el derecho y la obligación de suministrar el acceso y la interconexión mutua. Esto implica que un prestador deberá colocar a disposición de otro aquellos elementos de red o recursos asociados para la prestación de los servicios.

Si bien la norma deja abierta la puerta para que la reglamentación determine los términos y condiciones de la interconexión, ésta también puede ser producto de un acuerdo entre las partes. En cualquier caso, dicho acuerdo deberá registrarse y ser garantizado a cualquier otro licenciatario que así lo solicite. Para que esto se materialice, los licenciatarios deben adoptar un diseño de arquitectura abierta de la red, que permita la interconexión a nivel físico, lógico y funcional, de manera que exista interoperabilidad entre las redes. La nueva norma retoma en gran parte el reglamento de interconexión establecido por el Decreto 764/2000.

En lo que se refiere al tercer punto, la ley introduce la desagregación de la red local o “última milla”. Se trata del cableado que conecta la central telefónica con el abonado final y la parte de una red que más inversión exige, conocida también como “bucle local”. Los operadores tendrán la obligación de alquilarle a otros, a un precio regulado por el Estado, ese tendido de red. Esto significaría, en principio, una mejora en las condiciones de competencia y en los servicios recibidos por los usuarios.

Una de las cuestiones que mayores controversias suscitó en el debate fue la referida a los licenciatarios con “poder significativo de mercado”. El texto normativo establece lo siguiente:

---

<sup>9</sup> *Ibidem*.

<sup>10</sup> Cabe aclarar que los licenciatarios que hasta la sanción de la ley contaban con una ‘Licencia Única de Servicios de Telecomunicaciones’ pasarían a contar con una ‘Licencia Única Argentina Digital’.

Poder significativo de mercado: es la posición de fuerza económica que le permite a uno o más prestadores que su comportamiento sea, en una medida apreciable, independiente de sus competidores. Esta fuerza económica puede estar fundada en la cuota de participación en el o los mercados de referencia, en la propiedad de facilidades esenciales, en la capacidad de influir en la formación de precios o en la viabilidad de sus competidores; incluyendo toda situación que permita o facilite el ejercicio de prácticas anticompetitivas por parte de uno o más prestadores a partir, por ejemplo, de su grado de integración vertical u horizontal (Ley 27.078, art. 7, inc. h).

Varios sectores reclamaron que se definiera de manera clara, por medio de porcentajes o cuotas de mercado, cuándo un participante es considerado con “poder significativo de mercado”, para que ello no quedara librado a la decisión del organismo regulador ni del funcionario de turno. En este sentido, el Decreto 764/2000 definía a un prestador con poder significativo como aquel cuyos ingresos superen el 25% de los ingresos totales generados por todos los prestadores del servicio de que se trate, en un área determinada o en el ámbito nacional, según fuera el caso.

Aún no se ha dictado el reglamento de la ley en el que deberían establecerse “medidas regulatorias asimétricas” para promover el desarrollo de los mercados regionales y zonas de promoción donde los prestadores calificados con “poder significativo de mercado” no puedan prestar servicios por plazos limitados, así como otras disposiciones tendientes a reducir las asimetrías entre licenciatarios y garantizar una competencia efectiva.

### **Cruces entre servicios de comunicación audiovisual y telecomunicaciones**

La novedad más trascendente de la Ley Argentina Digital es que habilita a las empresas de telecomunicaciones a prestar servicios de comunicación audiovisual, salvo para servicios brindados por vínculo satelital. En caso de que un licenciatario de servicios de TIC sea también titular de una licencia de servicios de comunicación audiovisual, deberá atenerse a algunas restricciones, tales como: conformar unidades de negocio, contabilidad y facturación separadas en la prestación de los servicios; no incurrir en prácticas anticompetitivas; y facilitar a los competidores, cuando sea solicitado, el acceso a su propia infraestructura de soporte.

Hasta entonces la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual prohibía explícitamente a las empresas de telecomunicaciones nacionales o extranjeras del sector privado comercial brindar este tipo de servicios, y sólo habilitaba una excepción para las entidades sin fines de lucro prestadoras de servicios públicos. En este último caso, la autoridad regulatoria debía “realizar una evaluación integral de la solicitud que contemple el interés de la población”, solicitar un dictamen a Defensa de la Competencia que establezca las condiciones de prestación del servicio si otro licenciatario se opusiera, y exigir el cumplimiento de una larga serie de obligaciones.

En el debate previo a la sanción de la Ley SCA se discutió mucho sobre el tema del ingreso de las empresas de telecomunicaciones a la prestación de servicios de radio y televisión, puesto que el anteproyecto presentado por el Poder Ejecutivo en marzo de 2009 incluía esta posibilidad. No obstante, la presión por parte de los conglomerados mediáticos para que estas empresas no ingresaran, sumada a la negociación parlamentaria para conseguir los votos necesarios para aprobar la norma, concluyó en la exclusión de las telefónicas de la posibilidad de prestar estos servicios.

Lo cierto es que, de haberse aprobado en su momento, el anteproyecto de la Ley SCA incluía restricciones más exigentes que las que finalmente habilitó Argentina Digital. También es cierto que la prestación de servicios convergentes de triple y cuádruple *play* efectivamente sucede en el país, por lo que es preferible contar con un marco normativo que regule estas prestaciones antes que la ausencia regulatoria.

### **Autoridad de aplicación**

La autoridad de aplicación de la ley fue uno de los temas más cuestionados, puesto que el proyecto inicial encomendaba su designación al Poder Ejecutivo y le otorgaba una gran cantidad de facultades delegadas. Luego de su tratamiento en comisión, el proyecto incluyó la creación de un nuevo organismo regulador y un consejo federal asesor, y la ampliación de las facultades de la comisión bicameral creada por la Ley SCA.

Las autoridades contempladas en la Ley Argentina Digital son las siguientes:

- Autoridad Federal de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (AFTIC),
- Consejo Federal de Tecnologías de las Telecomunicaciones y la Digitalización,
- Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual, las Tecnologías de las Telecomunicaciones y la Digitalización.

La autoridad de aplicación de la ley es AFTIC, un organismo descentralizado y autárquico en el ámbito del Poder Ejecutivo, cuyo directorio debe estar integrado por siete miembros:

- a. un presidente y un director designados por PEN;
- b. tres directores propuestos por la Comisión Bicameral, en representación de las mayorías y minorías parlamentarias;
- c. un director por las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA);
- d. un director a propuesta del Consejo Federal.

AFTIC absorberá, una vez conformado, a la Secretaría de Comunicaciones y a la CNC, y quedarán bajo su órbita Argentina Soluciones Satelitales S.A. (ARSAT), el Correo Oficial de la República Argentina S.A. (CORASA) y el Programa Argentina Conectada. Sería controlado por la Sindicatura y por la Auditoría General de la Nación.

El Consejo Federal, creado en el ámbito de AFTIC, se encuentra actualmente en conformación<sup>11</sup>. Este organismo posee funciones de asesoramiento en el diseño de la política pública de telecomunicaciones y tecnologías digitales, y cuenta con una representación federal. Está conformado por 34 miembros honorarios, provenientes de cada una de las provincias y del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, de entidades que agrupan a prestadores de telefonía fija y móvil, cooperativas, empresas prestadoras de servicios de internet, TIC y telecomunicaciones, universidades, sindicatos y asociaciones de usuarios.

Finalmente, la ley amplía las incumbencias de la Comisión Bicameral creada por la Ley SCA, incluyendo también a las Tecnologías de las Telecomunicaciones y la Digitalización. La Comisión está integrada por ocho senadores y ocho diputados nacionales, y se suman a sus funciones tradicionales la de proponer tres miembros para el directorio de AFTIC, además de evaluar su desempeño.

## CONCLUSIONES

En este trabajo se han analizado algunas de las aristas y discusiones implicadas en la sanción de la Ley Argentina Digital, que no llegan a abarcar su total complejidad. Sin embargo, es posible señalar algunas conclusiones a partir de lo desarrollado.

Si bien el proyecto de ley tuvo un breve tratamiento parlamentario —en comparación, por ejemplo, con la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual—, en su debate participaron más de 50 expositores, y el texto sufrió varias y sustanciales modificaciones con respecto al proyecto original.

Uno de los cambios más resonantes que introduce la ley es la habilitación legal para un mercado convergente, con la autorización para que las empresas de telecomunicaciones puedan prestar servicios de comunicación audiovisual, algo que se encontraba legalmente prohibido desde 1990.

La ley reemplaza un marco normativo promulgado en una época en el que aún no se vislumbraba el desarrollo que alcanzarían las TIC e internet. Los veloces avances en esta materia han permitido la integración de los soportes de las industrias de las telecomunicaciones, el audiovisual y la informática, así como sus formas de producción, distribución y consumo. No obstante, no se ha producido en paralelo una convergencia regulatoria, ya que rigen leyes y autoridades de aplicación diferentes para estos servicios. En este sentido, habría que pensar y analizar en qué medida resulta o no viable un escenario con un macro organismo regulador, cuyas múltiples funciones, en la práctica, tal vez no le permitirían regular adecuadamente las innumerables aristas (económicas, sociales y culturales) involucradas en el funcionamiento de todas estas industrias.

La Ley Argentina Digital se sancionó en un contexto de fuerte crecimiento del sector de las TIC y las telecomunicaciones en el país, donde unas pocas empresas dominan el sector en términos de ventas y participación de mercado. Su promulgación es reciente, por lo que aún resulta prematuro aventurar qué consecuencias podrá generar en términos de estructura de mercado. La norma procura otorgar al Estado facultades para generar una mayor competencia en el sector y permitir a toda la población acceder equitativamente a los servicios de TIC. La reglamentación, todavía pendiente, especificará varias de las cuestiones no precisadas. Habrá que analizar, con el tiempo, si la implementación de la ley logra los objetivos perseguidos. Lo cierto es que precisará, sin lugar a dudas, de políticas y normas complementarias que permitan abarcar el amplio universo de lo digital, más allá de su transporte y distribución.

---

<sup>11</sup> Al momento de cierre de este trabajo se ha dictado la Resolución 17/2015 (B.O. 8/05/2015) que crea el Registro de Entidades Interesadas en participar como integrantes del Consejo Federal, cuyo proceso de conformación se encuentra en trámite.

**FUENTES**

1. Decreto N° 62/1990
2. Decreto N° 764/2000
3. Decreto N° 1552/2010
4. Decreto N° 2063/2014
5. Decreto N° 677/2015
6. Ley N° 19.798 de Telecomunicaciones
7. Ley N° 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual
8. Ley N° 27.078 Argentina Digital
9. Resolución N° 5/2013-SECOM
10. Resolución N° 17/2015-SECOM

**REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

1. Becerra, Martín. 2003. *Sociedad de la información: proyecto, convergencia y divergencia*. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma.
2. Califano, Bernadette. 2014. «Políticas de comunicación en la Argentina. Estudio del proceso privatizador de los canales de televisión 11 y 13 de la Ciudad de Buenos Aires.» Tesis de Doctorado, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
3. Carrier, Enrique. 2015. «Contando líneas.» *Comentarios. Información, análisis y opinión*. <http://www.comentariosblog.com.ar/2015/04/17/contando-lineas/>.
4. Garnham, Nicholas. 1999. «El desarrollo del multimedia: un desplazamiento de la correlación de fuerzas.» En *Presente y futuro de la televisión digital*, editado por Enrique Bustamante y José María Álvarez Monzoncillo, 297-314. Madrid: Edipo.
5. INDEC. 2012. *Encuesta nacional sobre acceso y uso de tecnologías de la información y la comunicación (ENTIC). Resultados del tercer trimestre de 2011*. Buenos Aires.
6. UNESCO. 2005. «Diversidad de las expresiones culturales.» *Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales*. París: UNESCO.
7. Van Cuilemburg, Jan, y Denis McQuail. 2003. «Media Policy Paradigm Shifts. Towards a New Communications Policy Paradigm.» *European Journal of Communication* 18 (2): 181-207. doi:10.1177/0267323103018002002.