

Artículo del Dr. Martín Becerra (aracabecerra@gmail.com) publicado en Mediatelecom el 10/11/2014, disponible en <http://www.mediatelecom.com.mx/~mediacom/index.php/agencia-informativa/colaboradores/item/76642-nueva-ley-de-telecomunicaciones-y-licitaci%C3%B3n-4g-en-argentina-la-ilusi%C3%B3n-de-la-convergencia>

Nueva ley de telecomunicaciones y licitación 4G en Argentina. La ilusión de la convergencia

Martín Becerra - 09.11.2014, 08:40

En cuestión de pocos días, el gobierno argentino sacudió el letargo del sector de tecnologías de la información, al anunciar un proyecto denominado “Argentina Digital” para reemplazar la vetusta ley de telecomunicaciones, vigente desde 1972, y realizar una subasta para el uso del espectro 4G en telefonía móvil. La promesa de incorporar la convergencia en la regulación es toda una novedad, ya que la vigente Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual fue reiteradamente criticada por no contener los cambios digitales del sector audiovisual y sus cruces con Internet y las telecomunicaciones.

De este modo, el atraso regulatorio y tecnológico de las telecomunicaciones de la Argentina sería modificado con estos anuncios que ya se debaten en el Congreso Nacional y que enuncian como desafío responder a la mutación del sector “infocomunicacional” (que reúne telecomunicaciones, Internet y audiovisual) y esbozan respuestas regulatorias para el sector convergente. Esto no significa que las respuestas sean adecuadas, eficaces o que cuenten con legitimidad y consenso.

La activa política que el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner despliega en el sector audiovisual (con claroscuros que se analizan en el artículo “[Cinco años de la ley audiovisual: balance sin fanatismos](#)”), hasta ahora contrastó con una inercia en las telecomunicaciones donde la regulación estatal ha sido escasa y, en los hechos, funcional a un sector concentrado que figura al tope de las quejas ciudadanas por la mala calidad de servicios.

La misma semana en que realizó la subasta entre cuatro oferentes para participar de la apertura del espectro 4G para la telefonía móvil, dos de los ministros del Poder Ejecutivo anunciaban un proyecto de ley que contemplaría la convergencia tecnológica, la autorización a las telefónicas para que puedan ser licenciatarias audiovisuales (algo que la norma audiovisual vigente prohíbe), la declaración de ciertos segmentos específicos del mercado de las telecomunicaciones como “servicio público”, la neutralidad de la red, la obligación a los concesionarios para compartir sus redes, la mayor regulación de las tarifas de interconexión, la revitalización del fondo de servicio universal para garantizar la “inclusión digital” y la expectativa de una menor concentración del sector. De hecho, los ministros Axel Kicillof (Economía) y Julio de Vido (Planificación Federal), estimaron que más de 80 por ciento del mercado de telecomunicaciones está protagonizado por sólo cuatro grandes conglomerados.

El objeto de regulación del proyecto “Argentina Digital” es la infraestructura de transporte de comunicaciones. Abarca las redes telefónicas, de conexiones de banda ancha y de televisión por cable. El proyecto no regula contenidos, al contrario, plantea de modo impreciso la necesidad de garantizar la “neutralidad de la red”, es decir, la no discriminación de ningún tipo de contenidos.

La propuesta que aspira a cambiar el marco regulatorio de la telefonía; también propone modificar un aspecto central de la ley audiovisual vigente y autorizar a las empresas de telefonía a prestar servicios audiovisuales, lo que constituye un guiño a Telefónica y a Fintech (David Martínez, nuevo accionista de Telecom Argentina) y, consecuentemente, profundiza la guerra del gobierno con Grupo Clarín. Éste, si el proyecto prospera con su redacción original, verá amenazada su posición de

dominio en el lucrativo mercado de la televisión por cable, donde opera la empresa Cablevisión, y también se resentirá el tercio del mercado de abonos a banda ancha a Internet que opera con la firma Fibertel. La empresa Cablevisión produce cerca de 80 por ciento de los ingresos de Grupo Clarín y su capital accionario registra la participación de Fintech en 40 por ciento, como socio minoritario. Cablevisión tiene una centralidad ineludible en la televisión de paga, que en parte se debe a una fusión que profundizó la concentración del sector y que fue autorizada por el ex presidente Néstor Kirchner en diciembre de 2007.

El proyecto “Argentina Digital”, según legisladores oficialistas y opositores, no garantiza en su parte resolutive los objetivos que declama en sus considerandos. Uno de sus principales problemas refiere a la vaguedad del articulado, que no precisa de qué modo se alcanzarán los objetivos declarados por los autores del proyecto. La poca precisión y gran discrecionalidad que, según la iniciativa, tendrá la autoridad de aplicación, se suma a la inexistencia de una autoridad de control. Ni el diseño institucional ni los objetivos, misiones y funciones de la autoridad de aplicación son mencionados en el proyecto, a diferencia de lo que planteó hace cinco años la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual con la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA, organismo colegiado). Al tratarse de un sector estratégico, requiere de una política pública que garantice objetivos estables. En México, la nueva autoridad de las telecomunicaciones es un organismo colegiado, el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), con comisionados que tienen que tener un acuerdo político y competencias probadas en la materia. Pero estos ejemplos están ausentes del proyecto “Argentina Digital”.

En las audiencias públicas convocadas por el Senado para debatir la propuesta parece haber consenso en que seguir impidiendo por ley el cruce entre telecomunicaciones y audiovisual resulta antediluviano. No obstante, las condiciones en que se autorice ese cruce son una cuestión medular. El proyecto del gobierno sólo dice que las telefónicas deben separar su contabilidad con sus activos en el campo audiovisual y no realizar subsidios cruzados, lo que es celebrado en el sector de telecomunicaciones por su docilidad con este sector que, en términos económicos, recauda varias veces lo que produce el sector audiovisual. Esta docilidad es refrendada por el favoritismo del gobierno con Telefónica, a la que eximió en los hechos de la adecuación de sus canales de televisión a la ley audiovisual, lo que está en las antípodas de las exigencias que dispuso a Grupo Clarín.

Además, el proyecto de ley es menos riguroso incluso con las telefónicas de lo que fue en 2009 otra propuesta del actual gobierno, el borrador de la ley audiovisual. En otros países, el permiso para que las telefónicas presten servicios audiovisuales está condicionado a que existan márgenes probados de competencia efectiva en el propio mercado de telecomunicaciones. Hay casos en los cuales se estableció un lapso durante el cual las empresas audiovisuales pueden prestar servicios telefónicos pero las telefónicas no son autorizadas, en ese período, a gestionar licencias audiovisuales, de modo tal de estimular la competencia en el sector más impermeable a la concurrencia de nuevos actores.

Otro problema del proyecto “Argentina Digital”, también fruto de su ambigüedad, es la noción de “posición significativa de mercado” que autoriza a una intervención más robusta del Estado, por ejemplo, exigiendo la separación funcional de un operador. También en este caso la redacción del proyecto puede aprovechar la experiencia mexicana y su reciente controversia sobre las figuras de “posición preponderante” y “posición dominante” que, a pesar de contar con parámetros mucho más precisos, también se prestó a interpretaciones variopintas en función de los distintos (y potentes) intereses corporativos del sector. La noción de “posición significativa de mercado” así redactada, dependerá de las generosas facultades asignadas por el proyecto a la futura autoridad de aplicación y que, dado que la Argentina elegirá nuevo presidente en 2015, podría entonces estar supeditado a interpretaciones y políticas completamente opuestas en el corto plazo.

El proyecto sostiene que las redes de transporte de las comunicaciones serán compartidas y que será obligatoria la interconexión, sin especificar si se trata de los ductos, de los postes o de otras infraestructuras. A ello alude con la fórmula de “servicio público esencial en competencia”. Pero cooperativistas y pequeñas y medianas empresas expresaron que esa disposición sería perjudicial al no diferenciar entre grandes corporaciones y agentes locales y pequeños, es decir, al tender a que se

compartan las redes “de todos con todos”. Estos actores reclaman que el marco normativo sea asimétrico porque el mercado es profundamente concentrado y asimétrico. Está bien que grupos como Telefónica, Telecom, Telmex, Clarín y Vila Manzano abran sus redes a terceros, que estén obligados a alquilarlas a un precio que no sea abusivo, pero no debería pesar la misma obligación sobre cooperativas y Pymes, señalan éstas. Lo propuesto en la iniciativa de ley no sería justo y producirá mayor concentración de mercado.

Uno de los interrogantes principales en torno del proyecto es el rol que desempeñará la infraestructura de fibra óptica construida por el Estado en los últimos años, pero aún no operativa, denominada “Argentina Conectada”. Esta amplia red de propiedad estatal conecta una buena parte del territorio donde no llegan los ductos gestionados por los conglomerados de telecomunicaciones. Estos sospechan que el Estado podría imponer nuevas reglas de juego en favor de uno de los operadores actuales mediante la regulación propuesta y también a través de su participación como agente mayorista como proveedor de la infraestructura de “Argentina Conectada”.

De manera que, a pesar de la interpretación de que el proyecto favorece a los grandes grupos de telecomunicaciones, éstos reaccionaron contra la mencionada propuesta de obligación para compartir las redes. A cambio, obtendrán licencias audiovisuales, con lo que harán una mayor explotación de las redes de conexión y se liberan de la regulación tarifaria vigente sobre los servicios de telefonía fija. Los términos como fue redactado el proyecto de ley “Argentina Digital” serán alterados en el trámite parlamentario, lo que impide ser asertivos respecto del balance entre ganadores y perdedores con la nueva regulación.

En tanto, las telefónicas tuvieron condiciones favorables para participar de la subasta de espectro 4G con la que el gobierno recaudará el equivalente a 2 mil 200 millones de dólares, cuya forma de pago tiene una letra chica que es objeto de controversia. La licitación fue discutida en algunos de sus aspectos formales, pero dado que la Argentina es uno de los países más atrasados en América Latina en el aprovechamiento del espectro para telefonía móvil, tendrá impacto en el corto plazo en la descongestión de las redes 3G y servicios con mayor velocidad. Si la recreación del “fondo de servicio universal” que, según el proyecto de ley “Argentina Digital”, deberá ser gestionado por el Estado para promover la inclusión digital, tiene por primera vez desde su creación en el año 2000 un destino socialmente inclusivo y la telefonía móvil mejora sus penosos indicadores de calidad de servicio, el sector exhibirá mejoras.

Con el proyecto “Argentina Digital”, la autorización para que las telefónicas crucen al sector audiovisual y la subasta de espectro para servicios móviles 4G, el sector de telecomunicaciones y tecnologías de la información será distinto a partir de 2015, lo que dotará de un entorno novedoso a las elecciones presidenciales del próximo año.

Modificado por última vez en Domingo, 09 Noviembre 2014 08:58

Publicado en: Colaboradores , Argentina 



Martín Becerra

Martín Becerra es doctor en Ciencias de la Información y profesor de la Universidad Nacional de Quilmes y la UBA.
Síguelo en Twitter: [@aracalacana](https://twitter.com/aracalacana)

Lo último de Martín Becerra

- Política y negocios en la adecuación de Grupo Clarín