

Intervención de Martín Becerra en la Comisión de Medios de Comunicación del Senado de la Nación sobre el Proyecto de Ley de telecomunicaciones “Argentina Digital” el 11/11/2014

Estimada Senadora Liliana Fellner  
Señoras y señores senadores

Agradezco la invitación a exponer en el marco de las audiencias en las que se analiza el proyecto de ley “Argentina Digital”. Dejo a secretaría un artículo que publiqué ayer en el sitio especializado Mediatelecom y que, por razones de tiempo, no presentaré en sus detalles. Como soy un profesor universitario, soy consciente de la necesidad de síntesis y concentraré mi intervención en los siguientes ejes del proyecto:

- Objetivos de inclusión y noción de convergencia
- Autoridad de aplicación y control
- Definición de tipo de servicio
- Reglas de competencia y habilitación de cruces entre telefonía y audiovisual
- Neutralidad de la red

La convergencia es un proceso en curso, inacabado y, por consiguiente, difícil de regular en todo el mundo. La posibilidad técnica de producir, procesar, almacenar, distribuir y exhibir contenidos como información, comunicaciones, entretenimientos y datos a través de los mismos soportes y de las mismas redes ha ido configurando un mega-sector, que llamaremos “infocomunicacional”, que no respeta fronteras entre telecomunicaciones, Internet y audiovisual.

Si bien la convergencia es un proceso inconcluso, como refiere a servicios esenciales de comunicación e impacta en la calidad de vida de la población, el Estado debe velar para que su administración sea realizada sin abuso de posiciones dominantes, sin discriminación y con garantías de universalidad.

En este sentido, un aspecto importante del proyecto de ley refiere a objetivos de inclusión a través de la redefinición de la función y gestión del fondo de servicio universal, por ejemplo, o a la necesidad de establecer un más eficiente aprovechamiento de la infraestructura de transportes de las comunicaciones. Los considerandos del proyecto resultan congruentes con una política de comunicaciones convergente e inclusiva. Ahora bien, puntualizaré algunos problemas de la parte resolutive del proyecto que, para conducir a esos objetivos, requieren modificaciones:

- Autoridad de aplicación y control

El proyecto delega un alto poder de decisión sobre la orientación de la futura ley a la autoridad de aplicación, sin mencionar sus objetivos, misiones o funciones, ni tampoco su diseño institucional. Esto se suma a la inexistencia de una autoridad de control. Dado que ya existe una autoridad de aplicación colegiada que compartirá la responsabilidad sobre el radioespectro y sobre algunos servicios (la AFSCA), una pregunta fundamental es de qué modo se garantizará una buena complementación para que la convergencia sea también realizable en el plano de la gestión de gobierno.

Cuando los ministros de Economía y de Planificación Federal presentaron el proyecto hace quince días, mencionaron expresamente los altos índices de concentración del mercado de telecomunicaciones (que superan, lo que es mucho, el índice de concentración del sector audiovisual) y la mala calidad de los servicios. La tendencia a la concentración de la propiedad y en particular a la integración vertical es inherente a la convergencia tecnológica, tanto de las redes fijas como de las inalámbricas. Ello exige autoridades regulatorias respetadas, legitimadas y competentes. Hasta hoy, en la Argentina, las telecomunicaciones tienen autoridades de aplicación y control dependientes del PEN. Esta no es la única causa de los problemas expuestos por los ministros Kicillof y De Vido, pero a la hora de pensar el diseño del órgano regulador, merece ser consignado. Por ello en otros países (algunos citados en los considerandos) que abordan la regulación de la convergencia infocomunicacional como México, Alemania, Gran Bretaña y Estados Unidos, existen autoridades de aplicación colegiadas, con probada solvencia técnica y amplio consenso político y, en muchos casos, con participación tanto del oficialismo como de fuerzas opositoras en el directorio. En la legislación comparada se advierte la importancia de estos órganos y el detalle que los países mencionados dedicaron a sus objetivos, misiones y funciones.

- Definición de tipo de servicio

Varios especialistas en estas audiencias se han referido al tema, a la peculiar definición de “servicio público en competencia” de un segmento del mercado y de “interés público” del resto. Por cuestión de tiempo, no me extenderé al respecto. Sólo señalo que dejar de definir a la telefonía fija como servicio público, con una red que fue concesionada por 99 años a las empresas Telefónica y Telecom, puede traer más problemas que soluciones desde la perspectiva de la política pública, toda vez que esa infraestructura básica, al ser servicio público incluso después de su privatización, resulta fundamental en su utilidad social para complementarla con la red de fibra óptica construida por el Estado en el marco del programa “Argentina Conectada”.

- Reglas de competencia y habilitación de cruces entre telefonía y audiovisual

El proyecto del Poder Ejecutivo retoma la regulación de la interconexión e interoperabilidad de redes que fuera primero planteado por el Decreto 764/2000 de Henoah Aguiar y luego, en el Reglamento de Calidad de Servicios de las Comunicaciones promovido por el secretario Norberto Berner en 2013. Sin embargo, la obligatoriedad de compartir redes de transporte (que deberían

especificar cuándo se trata de ductos, de postes, etc.), a lo que se alude con la fórmula de "servicio público esencial en competencia", resultará gravoso para cooperativistas y pequeñas y medianas empresas. Es preciso que el marco normativo sea asimétrico porque el mercado es profundamente concentrado y asimétrico. Por ello creo que es inconveniente liberar a las incumbentes de las obligaciones de servicio público. Como muestra la experiencia europea, desagregar la red local es un paso necesario cuando se trata de conglomerados con posiciones dominantes e integración vertical, pero no en el caso de operadores pequeños. Para ello, además, el proyecto debería también mejorar la noción difusa e imprecisa de "posición significativa de mercado" que, como ocurre con la legislación mexicana por ejemplo, debe contar con parámetros objetivos respecto del dominio que puede ejercer un prestador para dotar de certidumbre a la intervención regulatoria.

También en este punto es preciso señalar que la habilitación para que el sector telefónico preste servicios audiovisuales y viceversa es compatible con la convergencia, pero este proyecto de ley es menos riguroso con las telefónicas de lo que fue en 2009 la propuesta del actual gobierno de proyecto de 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 que 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. Se trata de un sector proclive a la realización de subsidios cruzados, descuentos por cantidad y ventas en paquete, negociación a compartir o desagregar, generación de exclusividades y precios predatorios. Es preciso que la regulación asegure cambios al respecto, como señala la "doctrina de las facilidades esenciales".

Cito a Graciana Peñafort cuando en este recinto preguntó la semana pasada "¿Por qué no ponemos porcentajes y permitimos el ingreso de las incumbentes una vez que se haya superado cierto límite de abonados a la telefonía del otro prestador de cable, por ejemplo, el 15%?". O sea, plazos de espera para el ingreso de conglomerados dominantes; "reservas para quienes hicieron uso de estrategias de economía social para contar con un servicio que no tenían por incumplimiento de las incumbentes y, también, plazos y resguardos geográficos." Se propone, pues, diferenciar el tratamiento regulatorio de las incumbentes por un lado, de quienes ejercen posición dominante en determinados segmentos de mercado y no son incumbentes por el otro, y del resto de oferentes de servicios por último.

#### - Neutralidad de la red

En cuanto a la definición de neutralidad de la red, que los senadores conocen a la perfección dado que es un tema al que se abocaron durante más de año y medio y produjeron un excelente dictamen de Comisión, mi opinión es que se incorpore ese dictamen a la futura ley "Argentina Digital", para dotar a las políticas públicas del sector de las mejores contribuciones de la labor legislativa. Este proyecto ni

siquiera cubre los estándares de neutralidad que fueron dispuestos por la Secretaría de Comunicaciones el año pasado en su Reglamento de Calidad. En cambio, el dictamen de esta comisión del Senado es superador y significará un enorme avance en esta materia.