

Comisión de Sistemas, Medios de Comunicación y Libertad de Expresión y Comisión de Educación y Cultura

SRAS Y SRES. SENADORAS Y SENADORES

De mi consideración:

Agradezco la invitación a exponer sobre el proyecto de ley de Fomento de Despliegue de Infraestructura y la Competencia de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones TIC (conocido como proyecto de "ley corta" en telecomunicaciones). Como investigador sobre políticas y tecnologías de la comunicación del Conicet y de las Universidades Nacionales de Quilmes y Buenos Aires, considero que se trata de un proyecto que puede tener impactos duraderos en la estructuración no sólo de los servicios de telecomunicaciones y conectividad, sino también en la prestación de contenidos audiovisuales, informativos y de entretenimiento. Por lo tanto, pese a haber sido apodado como "ley corta", la iniciativa merece un detenido examen sobre sus efectos largos.

En el debate de este proyecto se ha diferenciado entre "regular infraestructuras" y "regular contenidos". Mi punto de partida es que tal disociación no es posible: al regular infraestructuras se están regulando las condiciones de acceso, permisos de distribución, reglas de transporte y precios finales de los contenidos, sean éstos informaciones, comunicaciones personales o entretenimiento.

El proyecto en consideración cuenta con dos artículos que modifican reglas de compartición de infraestructuras y de interconexión de redes dispuestas por la Ley Argentina Digital 27078; uno sobre reserva de espectro para uso prioritario de ArSat que había dispuesto la Ley 27208 y que incluía la exigencia de una mayoría especial para su reemplazo (algo que hasta donde sé no ha sido revisado); otro sobre la redefinición de tv por suscripción, modificando nuevamente la Ley 27078; dos en los que aclara las condiciones de acceso y uso de licencias TIC, incorporando al servicio de tv por suscripción; otro en el que si bien dice que respetará el régimen de gravámenes dispuesto por la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual 26522, plantea que la Autoridad de Aplicación "podrá emitir las disposiciones aclaratorias que estime corresponder"; otro en el que autoriza a partir del 1º de enero de 2019 a las empresas de telefonía fija y móvil a prestar servicios de tv satelital, ampliando así el permiso para dar tv cable que había dispuesto la Ley 27078, aunque el cronograma y las localidades donde se expide esta autorización será atributo del Poder Ejecutivo y no de la propia ley, dejando un vacío reglamentario clave en este punto; uno que vuelve a insistir sobre algo tan regulado como incumplido hasta ahora, que es la disposición de oferta de operadores móviles virtuales por parte de los operadores de redes móviles; otro en el que delega en el Poder Ejecutivo el establecimiento de "salvaguardas y plazos de duración" para que las telefónicas ingresen con ofertas de tv por suscripción en localidades de menos de 80 mil habitantes y repite que la fecha de inicio para prestar este servicio en estas localidades será enero de 2019; otro en el que afirma que "comercialización de señales o programas audiovisuales debe

efectuarse en condiciones transparentes, equitativas y no discriminatorias" modificando lo dispuesto por la Ley 26522.

Desde el punto de vista formal, pues, el proyecto modifica parcialmente tres leyes sancionadas por este Congreso y delega en el Poder Ejecutivo una amplia discrecionalidad a la hora de precisar el sentido de artículos muy sensibles redactados de modo general. Está enmarcado en la idea de que "todos los operadores puedan brindar todos los servicios" pero, en realidad, de no haber modificaciones sólo algunos pocos operadores estarán en condiciones de hacerlo, postergando al resto. Algunos, pocos y grandes, serán premiados con la franquicia de la convergencia; otros, la mayoría, relegados a la divergencia.

Voy a realizar primero una caracterización general del proyecto, luego analizaré el impacto de las medidas propuestas y por último señalaré algunas conclusiones que vinculan este proyecto con el conjunto de las políticas desplegadas en este sector:

La política pública constituye un sistema de incentivos para los diferentes sectores que, en función de sus señales, se posicionan, toman decisiones y definen el futuro. Por ejemplo, si la política define como objetivos la mejora de los servicios de comunicaciones entendiendo que estos son fundamentales para garantizar condiciones de vida digna en un país con diferencias sociales, económicas y geográficas pronunciadas, y si esa política entiende que los servicios de comunicaciones canalizan contenidos de información socialmente necesaria, conectan pueblos y personas, y son la red más masiva de acceso a los recursos de la cultura, entonces los incentivos de esa política tenderán a estimular la calidad del servicio, la conexión sin discriminación por razones geográficas o económicas, el acceso, la producción de contenidos locales en todo el país, las economías regionales con características que son muy distantes a las de los tres principales centros urbanos. Esa política, complementariamente, evitaría la cartelización de mercados que tienen una tendencia inherente a la hiperconcentración y al abuso de poder dominante por parte de los conglomerados de mayor escala, puesto que esa tendencia es antónimo de competencia, de buenos servicios, de acceso y cobertura en el 70% de un territorio que no tiene gran escala como mercado, de presencia territorial y de precios acordes a costos.

En cambio, si la política presenta incentivos para premiar la desinversión fuera de los pocos centros urbanos densamente poblados con escala de mercado, la deslocalización de la producción y la entrega de recursos soberanos a grandes conglomerados cuyo desempeño dista de proveer calidad de servicios, precios asequibles y presencia territorial, entonces se desaprovechará la oportunidad de la revolución tecnológica en información y comunicación, pues los servicios reproducirán las desigualdades socioeconómicas y geográficas que caracterizan en la Argentina la lógica de distribución de los recursos necesarios para garantizar condiciones de vida dignas.

La Argentina no es sólo el AMBA, Córdoba, Rosario y Mendoza: hay una dimensión de comunidades que no pueden medirse con la vara de mercados robustos. Estas asimetrías geográficas y económicas, soslayadas por varios de los artículos del proyecto de ley (particularmente los artículos 1, 2, 3, 8, 9 y 10) merecerían una lógica regulatoria de compensación de las asimetrías. Pero el proyecto, al tratar como iguales a actores PyMEs,

cooperativos y comunitarios, por un lado, con los grandes operadores de telecomunicaciones y tv por suscripción, por el otro, anuncia una agudización del problema en lugar de aportar a su solución.

Fuera de los grandes (y pocos) centros urbanos, en la Argentina la construcción y mantenimiento de infraestructuras, la generación de contenidos locales, la atención a usuarios en cada localidad y la contribución al empleo es realizada por actores cooperativos y PyMEs.

No todo es mercado ni todo puede ser mercado. El tema, de por sí estratégico, no se limita a las asimetrías geográficas, sino que se potencia con las desigualdades socioeconómicas que estructuran a nuestro país. Estas desigualdades, manifiestas por ejemplo en el hecho de que el minuto de comunicaciones y conexiones móviles con tarjetas prepagas, que usa más del 65% de los argentinos, sea más caro que el de quienes poseemos abono por tener mayor poder adquisitivo, hablan de la necesidad de que las políticas estatales compensen la desigualdad y las asimetrías. Esta iniciativa, en cambio, proyecta sobre el dinámico sector de la tv paga (más de 700 operadores, la mayoría PyMEs y cooperativos) y de la conectividad a Internet (cerca de 3000 operadores), la realidad concentrada del modelo de mercado de pocos y grandes operadores como el que rige en telefonía móvil (3 prestadores) y fija (2 prestadores). El destino de los operadores pequeños y medianos es – como advirtió el especialista Guillermo Goldstein- convertirse en *dealers* locales de los más grandes, disciplinándose a sus normas.

Este destino no es una fatalidad y puede ser alterado. Pero es un tributo a las políticas aplicadas en comunicaciones en los últimos 30 años, que arrojan como resultado que unos pocos y grandes prestadores accedieran a licencias para explotar recursos públicos escasos como el espectro (cambiando a su medida incluso la finalidad de la explotación), mientras que ese recurso le estuvo vedado al resto de los actores. Además, esos grandes operadores contaron con el apoyo y los incentivos para explotar y desarrollar redes físicas troncales que constituyen facilidades esenciales para la prestación de los servicios por parte del resto del ecosistema de comunicaciones. No obstante, las obligaciones sobre trato justo en la interconexión a esas redes dispuestas desde el Decreto 754/2000 en adelante fueron incumplidas, profundizando la diferencia entre actores con poder significativo de mercado y el resto de los operadores, sometidos a las condiciones de los primeros.

En este sentido, establecer la fecha del 1º de enero de 2019 para que todos compartan infraestructuras omite el hecho, medular, de que esas infraestructuras no estuvieron –y siguen sin estar- al alcance de todas las organizaciones por decisión de la política pública. Si unos están vedados del acceso a redes físicas y móviles, y a otros se les permite explotarlas e imponer condiciones de uso al resto, el resultado es un esquema abiertamente anticompetitivo. ¿No sería más justo primero garantizar a estos actores pequeños, medianos, cooperativos y comunitarios el acceso al espectro, permitir que desarrollen sus redes como operadores móviles (no sólo virtuales) y consolidar un robusto núcleo intermedio con apoyo de ArSat, antes que jibarizar el sector?

El proyecto de "ley corta" agrava las asimetrías, puesto que establece que los principales beneficiarios de la asignación de espectro y redes troncales puedan utilizar las infraestructuras locales sin invertir en ellas y, como si ello fuera poco, quebrar la economía regional y los contenidos informativos y culturales locales mediante una oferta de tv paga por vía satelital. No hace falta especular hacia el futuro para afirmar que la concentración excesiva de la tv paga viene erosionando la producción noticiosa y de entretenimiento local y acelerando el cierre de voces en la Argentina profunda.

Los operadores grandes operan desde hace años con un esquema fronterizo con la cartelización, en detrimento de los usuarios y consumidores, quienes padecen condiciones de servicio (cobertura, calidad, velocidad, precios) que se hallan por debajo del promedio en América. La mala atención de los reclamos de usuarios y consumidores de las grandes compañías del sector figura al tope de las quejas relevadas por la autoridad estatal.

Hay quien dice que en el análisis de las políticas de comunicaciones se pierde de vista el interés del usuario final. Ciertamente, la cartelización de los sectores de telefonía fija y móvil es un indicador elocuente, empíricamente comprobable, de que la mimetización del interés público con el interés de los conglomerados más grandes en comunicaciones perjudica a la ciudadanía, margina de servicios de calidad a la mayor parte del país con precios más alto que en resto de la región.

Frente a los problemas que el proyecto de ley en consideración, lejos de solucionar, profundiza, el desarrollo de las comunicaciones en un país como el nuestro exige garantizar los derechos de acceso a la cultura diversa, a la información, a la competencia y a la conectividad en comunicaciones. No con una "ley corta" concebida a la medida de Buenos Aires, sino con una regulación integral que comprenda la realidad, las necesidades y escalas diferentes de todo el país.

#### A modo de conclusión:

El proyecto de "ley corta" se inscribe en una serie de medidas puntuales y de inspiración unitaria tomadas por el gobierno en función de coyunturas y lecturas de corto plazo y, en consecuencia, carece de una mirada integral de las comunicaciones. Al carecer de esa mirada integral, tampoco estima el impacto que tendrá su aplicación.

El carácter parcial y, la mayoría de las veces, sesgado en favor de un actor corporativo, horada la dinámica innovadora en productos y servicios que es inherente al sector audiovisual, a las telecomunicaciones y a Internet en tiempos de digitalización, e impide que el resto de los actores, sobre todo los cooperativos, los comunitarios y los pequeños y medianos, planifiquen a mediano plazo su desarrollo en el entorno de las comunidades en las que prestan servicios.

El proyecto de "ley corta" deja de considerar las diferentes escalas de funcionamiento del sector de las comunicaciones, que hasta ahora -y con tensiones lógicas- había reparado en el aporte que realiza el núcleo dinámico, intensivo en la generación de empleo y esencial como productor y proveedor de contenidos locales que son las cooperativas y PyMEs en

todo el territorio nacional (y no sólo donde hay grandes mercados). La perspectiva mercantilista de la ley corta elude contemplar el rol de cooperativas y emprendimientos pequeños y medianos en las economías regionales, pues su diseño obedece a una necesidad coyuntural (compensar a Telefónica de los beneficios dispensados al Grupo Clarín en plena fusión entre Cablevisión y Telecom). Además, su sesgo es marcadamente unitario y centralista, ya que proyecta al conjunto del heterogéneo territorio nacional las características del mercado de la Ciudad de Buenos Aires.

Es paradójico, pero la política en comunicaciones que desde diciembre de 2015 invoca la falta de atención a la convergencia de las leyes votadas por este Congreso en materia de telecomunicaciones, TIC y servicios audiovisuales, hasta ahora no ha hecho más que impedir la convergencia para la mayoría de los actores del sector amplio de las comunicaciones y allanar el camino de uno solo de ellos. Desde el inicio se habló de un "régimen de transición" que acabaría al cabo de seis meses con una propuesta de ley integral y convergente. Lejos de honrar ese compromiso, han pasado ya 30 meses y el único proyecto legislativo enviado por el gobierno consiste en un texto de 13 artículos inconexos que afectan al menos tres importantes leyes aprobadas por el Congreso Nacional, una de las cuales además exige una mayoría especial para su modificación.

La creación y disolución del Ministerio de Comunicaciones, la gubernamentalización de la autoridad de aplicación (ENaCom), donde los tres miembros designados por el Poder Legislativo sobre siete directores (los otros cuatro los pone el Poder Ejecutivo) pueden ser removidos "sin expresión de causa" por el Presidente; la promesa de un proyecto de ley integral de convergencia jamás presentado pese a la publicitada conformación de una comisión redactora; el objetivo de contar en el corto plazo con un cuarto operador de telefonía móvil, son parte de una secuencia errática que revela la ausencia de una estrategia de interés público en comunicaciones.

Las respuestas inmediatistas a demandas de algunos de los conglomerados dominantes en el mercado han dado escasos resultados para el interés público, aunque ha facilitado, en casos puntuales, la expansión de ciertos grupos al disponer de la política pública su servicio.

El gobierno plantea que en comunicaciones "todos podrán hacer todo", lo que omite no sólo el hecho de que existen impedimentos normativos (dispuestos por el presidente Mauricio Macri y sus antecesores) sino, además, que no todos tienen acceso a los mismos recursos para "hacer todo" y que la injerencia del gobierno viene siendo completamente discrecional en la provisión de permisos y facilidades para que algunos accedan a los recursos necesarios para ofrecer servicios integrados (cuádruple play) mientras que a otros actores ese acceso se les veda. Por ejemplo, ni las PyMEs ni las cooperativas pueden tener espectro "a demanda" que, en cambio, el gobierno cedió al Grupo Clarín y luego a Telefónica, Telecom y Claro. En suma: sólo algunos pocos podrán hacer todo; el resto - particularmente la pequeña y mediana empresa y el sector cooperativo- será relegado a funciones específicas y poco trascendentes en la prestación de los servicios de comunicaciones.

En un país con las desigualdades socioeconómicas y geográficas de la Argentina se requiere promover la diversidad de productores de contenidos, arquitectos de infraestructuras fijas y móviles, operadores y comercializadores. La diversidad social, geográfica, cultural y geográfica es clave para el ecosistema. La imposibilidad de que "todos hagan todo" por razones de escasez de recursos (espectro), privilegio en la concesión de redes físicas o escala económica puede dañar la diversidad que el Estado está obligado a sostener y equilibrar.

Agradeciendo nuevamente la invitación a exponer y la atención dispensada, y quedando a disposición, salúdoles cordialmente.

Dr. Martín Becerra  
Profesor e Investigador  
Conicet, Universidad Nacional de Quilmes, UBA