

Autor: Enrique Damián López

Dirección electrónica: enriquedamianlopez@yahoo.com.ar

Tipo de beca: Beca de iniciación en la investigación de la Secretaría de Investigación de la UNQ

Director: Becerra Martín

Programa: Industrias culturales y espacio público: comunicación y política en la argentina.

Tesis en preparación: “La regulación de las telecomunicaciones móviles: Políticas, Mercado y Espacio Público 2007 - 2014”

La regulación de las telecomunicaciones en la Argentina:

Suma y combinación de restricciones

Introducción

El presente trabajo busca dar cuenta de los hitos regulatorios de las telecomunicaciones (fija y móvil) en la Argentina mediante la revisión de las políticas implementadas por el Estado nacional a partir del año 2002 hasta el presente. El objetivo que este escrito se propone es el de dar una primera aproximación de orden descriptivo en cuanto a la regulación del sector de las telecomunicaciones, a los fines de colaborar en la realización de una respuesta que se considera necesaria.

A los fines de delimitar el objeto de análisis, resulta pertinente mencionar que este trabajo se centrará en los servicios de telefonía básica fija y móvil, es decir, la transmisión de voz viva. Quedan fuera de este estudio los servicios de valor agregado (Mensajes de texto, mensajes multimedia y la provisión conexión a internet), como así también los servicios basados en la tecnología de Voz sobre IP (VoIP).

Al momento de revisar las leyes, normativas y reglamentos implementados por el Estado Argentino, nos encontramos ante un amplio número de disposiciones legales. Para este trabajo de

descripción, se seleccionarán aquellas medidas trascendentes dentro de la jurisprudencia argentina que hayan sido creadas y/o reformadas a partir del año 2002, y de las cuales se entiende que afectan los intereses del Estado, las empresas y la ciudadanía en general.

La metodología a aplicar será de carácter cualitativo; analizará los hitos regulatorios de las telecomunicaciones desde la perspectiva de la economía política de la comunicación y la cultura, de las políticas en comunicación y de los estudios en regulación.

Antecedentes

Para este artículo se toma como punto de partida el cambio del patrón de acumulación del capital en la Argentina, marcado por la salida de las políticas de convertibilidad monetaria en diciembre de 2001. El escenario de la post-convertibilidad en la Argentina determinó un panorama desafiante para la política del país. . Este contexto dio lugar a una serie de reformas “destinadas a modificar drásticamente la estructura del sector público y la orientación de los recursos estatales” (Basualdo, 2001).

Entre los años 1989 y 1991 la economía Argentina se vio envuelta en un proceso hiperinflacionario de características nunca antes vistas en el país, cuyos efectos y consecuencias han tenido una amplia trascendencia en el tiempo. Estas transformaciones se vieron cristalizadas en la Ley de Reforma del Estado¹, cuya misión fue la de dar lugar a la intervención de las empresas del Estado para luego realizar la transferencia de sus activos al sector privado, y en la Ley de Emergencia Económica² orientada a reducir el gasto público estatal.

En el plano de las políticas de comunicación, y en especial en la regulación de las telecomunicaciones, se observan cambios, transformaciones y continuidades en las políticas

¹ Ley N° 23.696/89

² Ley 23.697/89

implementadas tanto en las regulaciones como en las formas que dan lugar a su creación e implementación.

La convertibilidad fue en sí un conjunto integral de medidas de corte neoliberal, o como describe Bonnet (2002) “una nueva hegemonía política neoconservadora articulada alrededor de la convertibilidad del peso y prolongada durante los 90 y hasta nuestros días (Bonnet, 2002. P. 7).

Para los sectores dominantes la paridad monetaria que igualaba un peso argentino a un dólar estadounidense significó una ventaja al momento de concretar negocios gracias a la existencia de “una concentración de la propiedad inédita en la historia nacional, con un nivel de consumo de los sectores medios comparable al de los países industriales”. (Bulla. G, Potsolski.G, 2004)

En este sentido, es de vital importancia tener en cuenta el peso de los antecedentes en la conformación de esta etapa post-convertibilidad al momento de dilucidar la naturaleza de las acciones de los gobiernos posteriores en materia de regulación de las telecomunicaciones, ya que da cuenta de: “un momento y lugar particular y el equilibrio de poder y ventajas entre el gobierno y la industria”. (Jan Van Cuilemburg y Denis McQuail, 2003).

El proceso de privatización del servicio público de la telefonía en la Argentina se vio posibilitado por la Ley de Reforma del Estado. Este hecho dio una vía legal para la salida del Estado de la administración del servicio telefónico que se encontraba bajo la forma de un monopolio público. La sanción de la Ley de Emergencia Económica tuvo también gran influencia en la morfología del actual contexto regulatorio, ya que ésta otorgó *poderes extraordinarios* al Poder Ejecutivo (PEN) otorgándole a este una amplia discrecionalidad al momento de crear y modificar cláusulas regulatorias, como así también la disposición y funcionamiento de los organismos de regulación sin necesidad de tratamiento parlamentario mediante el mecanismo de decreto.

Desde la creación de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CNT)³, organismo vinculado al Ministerio de Obras y Servicios Públicos, hasta el presente, el diseño institucional de los organismos de control y gestión del área de las telecomunicaciones ha sufrido sendas modificaciones de tradición administrativista, sujeta a la conveniencia de los gobiernos. Más allá de los cambios de dependencias e injerencias, hubo un rasgo que ha perdurado en los diseños implementados, y es el de la centralidad en el poder ejecutivo.

Actualmente las instancias reguladoras vigentes son la Secretaría de Comunicaciones (SeCom)⁴ y la Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC). Corresponde a la SeCom la función sustantiva de la regulación del sector de las telecomunicaciones. Esto es la labor de formular y ejecutar políticas en la materia. Mientras que corre por cuenta de la CNC las funciones relativas al control y el cumplimiento de las disposiciones regulatorias.

Los límites y alcances del “Plan de Liberalización de las Telecomunicaciones”⁵ merecen especial atención al momento de estudiar el rol de las leyes en la regulación del sector de las telecomunicaciones en la Argentina. Lorena Retegui y Raul Perea, al reflexionar sobre la influencia de la política de la Argentina de los 90, destacan el lugar determinante que han tenido estas políticas, ya que establecieron un cambio radical en el rumbo y el rol del Estado en materia de telecomunicaciones:

“(…) la estructura del mercado telefónico que se ha configurado en la década de los noventa del siglo pasado, y la configuración normativa que muestra a un Estado que convalidó y potenció esa estructura legal, y que en materia de telecomunicaciones no ha producido todavía un cambio significativo, dejando actualmente el sector librado a las <<fuerzas del mercado>>” (Retegui, Perea, 2012)

³ Decreto 1185/90

⁴ Decreto 1260/96

⁵ Decreto 264/98

Tras diez años de exclusividad en la prestación del servicio telefónico, la materialización efectiva del “Plan de Liberalización de las Telecomunicaciones” tuvo lugar durante el mandato de Fernando De La Rúa⁶. Dicho plan, más allá de prolongar el periodo de exclusividad de las dos Licenciatarias de Servicio Básico (LSB), resultantes de la privatización de ENTEL, estableció los mecanismos por los cuales se daría lugar al ingreso de nuevos operadores tras la liberalización efectiva del mercado de prestadores y su posterior funcionamiento.

El plan de liberalización de las telecomunicaciones también alcanzó y afectó al servicio de telecomunicaciones móviles, al ser promulgado en simultáneo con la sanción y creación del Sistema De Comunicaciones Personales⁷. Para los prestadores de telefonía celular significó la posibilidad de ampliar sus operaciones a nivel nacional. Para las LSB este hecho resultó ser el corolario en la tarea de neutralizar la entrada de otros competidores y la posibilidad de abocarse a la competencia interna en las regiones que tuvieron vedadas por las disposiciones del pliego de licitación de ENTEL.

A pesar de aplicar una serie de medidas propuestas para fomentar la competencia, la tan esperada entrada de nuevos actores al mercado de prestadores no sucedió, al menos en la prestación del servicio básico de telefonía, ya que las ventajas de precedencia con la que contaban las LSB resultaron ser un desincentivo para la inversión en el sector. Como consecuencia ha dejado un mercado del tipo oligopólico, concentrado de manera vertical y horizontal, en el que la acción política de los gobiernos tuvo un papel sumamente favorable a las empresas ya establecidas en el país.

Telecomunicaciones fijas

⁶ Decreto 764/00

⁷ La particularidad de esta tecnología digital, es la de facilitar la transmisión de voz viva a precios competitivos respecto del servicio de telefonía básica

En la República Argentina la telefonía fija es considerada un servicio público. Que la telefonía sea considerada como un servicio público implica un Estado que regule el servicio a los fines de garantizar su desarrollo. A propósito, Guillermo Mastrini afirma que los principios rectores del servicio público pueden establecerse en base a tres categorías. El principio de “igualdad/universalidad” se remite a que la política pública debe garantizar al conjunto de la ciudadanía la disponibilidad de los servicios. El principio de “continuidad” aspira a que el servicio sea prestado de forma constante. Finalmente el principio de “cambio”, que se refiere a la necesidad actualizar la prestación del servicio bajo la idea de que la ciudadanía cuente con el mejor servicio posible. (Mastrini, 2013)

En la actualidad, el servicio de telefonía fija se adscribe al marco fijado por la Ley Nacional de Telecomunicaciones⁸. Esta normativa ha tenido una serie de modificaciones parciales con el correr de la historia. Dentro de las reformas más importantes encontramos la derogación del capítulo V y todas las disposiciones correspondientes la actividad de la radiodifusión en base a las directrices del Art N° 115 de la vieja Ley de Radiodifusión⁹.

La lógica de mantener por separado los regímenes de regulación de la actividad de radiodifusión y el campo de las telecomunicaciones tuvo continuidad en el texto de la Ley de Servicios en Comunicación Audiovisual¹⁰ (LSCA en adelante) sancionada en octubre de 2009. Más adelante retomaremos el análisis de la separación de las legislaciones del sector de las telecomunicaciones y el sector audiovisual, a los fines de dar una descripción más detallada.

Telecomunicaciones Móviles

⁸ Ley 19.768/72

⁹ Ley 22.285/80

¹⁰ Ley 26.522/09

A diferencia de las telecomunicaciones fijas, el servicio de telefonía móvil se encuentra desregulado y fuera de la órbita de la regulación de los servicios públicos por parte del Estado. Bajo el contexto de desregulación del servicio las condiciones de prestación, el derecho de los usuarios y las tarifas quedan sujetas a las lógicas del mercado y el interés de lucro de los prestadores.

Hacia el año 2002 el mercado de prestadores de telefonía celular se encontraba conformado por cuatro operadores: CTI, Personal (Grupo Telecom), Unifon (Grupo Telefónica), Movicom (BellSouth) y Nextel. Los efectos de la crisis social, política y económica de 2001 afectaron de manera temporal al sector. Según datos expuestos en el sitio web de la CNC, tras la crisis de 2001 “se produjo una baja en la cantidad de terminales móviles, sin embargo la tendencia se revirtió muy rápidamente a partir del año 2003”.

Entre los años 2004 y 2005 se produce la fusión entre las empresas *Unifon y Movicom*, dando lugar al nacimiento de la empresa que hoy en día conocemos como *Movistar*, propiedad de Telefónica S.A. A principios de 2004 la empresa Telefónica S.A. adquirió los activos de *Bell South* en América Latina tras el pago de 5850 millones de dólares estadounidenses. (La Nación, 19/11/04). Desde el punto de vista de este trabajo, esta fusión implicó una profundización de la concentración del mercado en términos de prestadores y el parque de usuarios. Al producirse la fusión de ambas empresas, estas concentraban en su poder la suma de 90 megahertz, excediendo el límite establecido por la regulación vigente que es de 50. Esta operación de compra fue finalmente aprobada por la Secretaría de Comunicaciones¹¹, en aquel entonces a cargo de Guillermo Moreno, con la condición de que la *nueva empresa* se adecúe a los requisitos de regulación de uso del espectro y devuelva al Estado la suma de 40 megahertz para que este reasigne el recurso

¹¹ Resolución SeCom 268/2004

La entrada de las LSB con un mercado consolidado al mercado de telefonía móvil presenta un mapa de prestadores hiperconcentrado (Becerra, Mastrini. 2009). Por otro lado, retomando las palabras de Retegui y Perea (2012) las LSB privilegiaron “el desarrollo y la inversión en la telefonía celular, amesetando y congelando el servicio de telefonía básica”, es decir, que a los fines prácticos la telefonía celular desplazó al servicio de telefonía básica. (Retegui, Perea. 2012)

. En la actualidad el mercado de prestadores de telefonía móvil se compone de cuatro operadores principales: Movistar, Personal, Claro y Nextel.

Telecomunicaciones en la Argentina de la Postconvertibilidad.

Con la llegada de Néstor Kirchner a la presidencia (2003), y posteriormente de su esposa Cristina Fernández (2007) como representantes del *Frente para la Victoria*, se dio lugar a un clima político en el cual, desde las esferas del Estado y en la opinión pública en general, la comunicación y en especial el rol de los medios, tomaron parte significativa en la agenda de discusión.

“La realidad social, política y económica del país, presentaba en ese momento un panorama favorable para la instrumentación de cambios en las políticas con vistas a fortalecer el rol del Estado, en el cual “las instituciones argentinas han recobrado una estabilidad generalizada y el país ha experimentado en los últimos años un proceso de expansión económica, con mejoras en todos los indicadores económicos” (Becerra, Marino, Mastrini, 2012. p:6)

El mandato de Nestor Kirchner

El mandato presidencial de Nestor Kirchner se corresponde con el momento en que, tras la salida de la crisis de 2001, el Estado tuvo una fuerte impronta en políticas de comunicación.

Para Becerra y Mastrini (2009) la recuperación de los sectores infocomunicacionales a partir del año 2004, sucedió gracias a la participación de “un Estado cuyo gobierno desarrolló acciones de salvataje (durante 2002 y 2003) y de promoción (a partir de 2004) de los principales grupos y empresas nacionales de medios de comunicación, industrias culturales e infocomunicacionales, a través de la sanción de normas que eximieron a los medios de la aplicación del *cram down* de la Ley de Quiebras (...)”. (Becerra, Mastrini. 2009: p 60)

Sin embargo, en lo respectivo al sector de la telecomunicaciones durante el mandato de Néstor Kirchner no se observan grandes cambios en materia de regulación de las telecomunicaciones (fija y móvil), a tal punto que en los listados de resoluciones y decretos de los sitios *web* de la Secretaría de Comunicaciones y de la Comisión Nacional de Comunicaciones no se registran normativas correspondientes al período 2003 - 2007.

En este punto resulta pertinente destacar que esta actitud estática del Estado en lo que respecta a la regulación del servicio telefónico, no significó una traba para el desarrollo y el afianzamiento de las empresas prestadoras de telefonía, sino todo lo contrario, ya que las prestadoras contaban con un marco regulatorio heredado de la década del 90 con reglas de juego sumamente favorable a sus intereses. Este comportamiento pasivo dio lugar a que el sector de las telecomunicaciones quede a merced de los cambios y condicionamientos implementados por las prácticas del mercado, potenciando la concentración de la propiedad y la posición dominante de las LSB gracias a las ventajas de precedencia con las que contaban. A propósito, los investigadores Martín Becerra y Guillermo Mastrini destacan que para el año 2004 las empresas de telefonía generaban el mayor aporte en las industrias infocomunicacionales del país, representando al 62% del total, del cual un 35% se adscribe a la telefonía fija y el 27% restante a la telefonía móvil. (Becerra, Mastrini; 2009: p64). A su vez, el parque de usuarios de telefonía (fija y móvil) ha tenido un crecimiento exponencial. Según datos disponibles en el sitio de la

CNC, para fines del año 2008 el país contaba con más de nueve millones (9.000.000) de líneas de tipo local en servicio, de las cuales el 89% eran prestadas por Telefónica S.A. y Telecom S.A. En el caso de la telefonía móvil según datos de la CNC, para el año 2008 el país contaba con más de cuarenta y cinco millones de usuarios (45.000.000) lo que representaba una penetración del servicio del 117%¹². Otras fuentes, como la agencia gubernamental *Telam* mencionan que el número actual de líneas activas en el país es de 62,5 millones (Telam, 16/05/2014).

El mandato de Cristina Fernández de Kirchner

Durante la gestión presidencial de Cristina Fernández (2007 en adelante) el papel del Estado en el seguimiento del sector de las telecomunicaciones contó con mayor presencia.

A los fines de situar los hechos y acciones del Mandato de Cristina Fernández y las políticas en comunicación de sus dos mandatos, no podemos pasar por alto el conflicto con el sector rural en el año 2008, ya que constituye un antecedente insoslayable al momento de entender las raíces de la discusión en torno a la “Ley de Servicios en Comunicación Audiovisual” (26.522/09) y las disputas del gobierno con el Grupo Clarín. En ese momento los medios de comunicación jugaron un rol determinante en la construcción de opiniones y posturas en un contexto de alta polarización política. Más allá de las disposiciones legales presentes en la letra de la LSCA, este conflicto tuvo importancia en el sentido de que los grupos de medios y su rol en la sociedad se constituyeron en materia de discusión a nivel general.

Por otra parte, se destacan una serie de acciones interesantes en materia de sanción de normativas y políticas de diseminación de tecnologías como lo son el impulso de la Televisión Digital Terrestre (TDT), los planes Conectar Igualdad y Argentina Conectada, y la reforma del Reglamento General del Servicio Universal, cuya sanción resultó importante en tanto significó la

¹² Datos extraídos del sitio web de la Comisión Nacional de Comunicaciones.

entrada de recursos económicos para las políticas de diseminación en tecnologías y la construcción de infraestructura en telecomunicaciones a cargo del Estado.

Durante la gestión de Fernandez de Kirchner hubo también un intento fallido de lanzar una empresa estatal con vistas a participar del mercado de telefonía celular haciendo uso de la porción de espectro librado de la fusión entre Unifon y Movicom. Tras desandar el proyecto estatal, el espectro quedó a la espera del emplazamiento del concurso de licitación, el mismo será asignado para el funcionamiento de las redes 3G y 4G.

Finalmente se destacan una serie de acciones y medidas *ad-hoc* que cuentan con un común denominador, que es el de dar una pronta respuesta al descontento de los consumidores por las fallas en los servicios o abusos por parte de las prestadoras de servicio de telefonía en cuanto a la facturación del servicio. Estas acciones específicas y parciales dan muestra de que existen intentos claros del gobierno en cuanto a lograr mecanismos que le permitan tener incidencia en el sector de la telefonía móvil que, como se dijo anteriormente, es un servicio desregulado.

Reglamento General del Servicio Universal

El 3 de abril de 2008, la presidenta Cristina Fernández sanciona el Reglamento General del Servicio Universal (RGSU)¹³. El objetivo principal de esta revisión del RGSU es el de dar viabilidad al Fondo Fiduciario del Servicio Universal (FFSU). El decreto establece que todos los prestadores de servicios de telecomunicaciones están obligados a aportar el equivalente al uno por ciento (1%) de la totalidad de sus ingresos para que sean administrados a través del mencionado fondo. La utilización de los fondos recaudados por el FFSU tienen como destino

¹³ Decreto 558/2008

exclusivo el financiamiento de programas con vistas al cumplimiento del SU en zonas no cubiertas por el servicio público de telefonía.

En lo inmediato el RGSU obliga a las LSB a expandir la red de telefonía fija en un plazo de sesenta (60) meses, en el total del ámbito geográfico de sus respectivas regiones, a partir de la entrada en vigencia del citado decreto.

El anterior reglamento consideraba al Servicio Universal como un concepto dinámico con posibilidad de cambio y necesidad de actualización. Sin embargo el conjunto de prestaciones a cubrir bajo la categoría de SU se ajustaba sólo a resguardar cuestiones relativas al ámbito de lo técnico, es decir, las necesidades derivadas de las carencias de la telefonía básica y del acceso a Internet y no contemplaba la implementación de políticas formuladas desde una perspectiva social. Los “nuevos” parámetros establecidos abren la posibilidad de incorporar programas y servicios de distinta índole teniendo en cuenta los avances de la tecnología y en los servicios de información y de telecomunicaciones, con el agregado de que estos quedan sujetos a la evaluación y definición que el estado considere adecuado a través de la Secretaría de Comunicaciones en base a los cambios sociales y las demandas políticas que se originen y que esta crea pertinente realizar.

En octubre de 2010, la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner, presentó el plan nacional de telecomunicaciones a cargo del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios "Argentina Conectada"¹⁴, donde anunció que el financiamiento de este plan se realizará con recursos provenientes del FFSU. A su vez, el Estado Nacional declaró de *interés público*¹⁵ el desarrollo, implementación y operación de la Red Federal de Fibra Óptica a cargo de la empresa Ar-Sat (Empresa Argentina de Soluciones Satelitales SA).

¹⁴ Decreto 1552/2010 Créase el Plan Nacional de Telecomunicaciones "Argentina Conectada".

¹⁵ Art 7. Decreto 1552/2010.

Anuncio de Libre.Ar

El 13 de diciembre del 2012 se realiza el anuncio oficial del lanzamiento de la empresa estatal Libre.ar con la finalidad de operar en el mercado de las telecomunicaciones mediante la prestación de servicios móviles. La nueva proveedora estatal de servicio móvil preveía para su funcionamiento el usufructo de la porción de espectro radioeléctrico del cual Movistar tuvo que deshacerse tras la fusión de Unifon y Movicom (40 megahertz), el cual se no utilizaba desde el año 2007. Tras anular la licitación de espectro anunciada en mayo de 2011, el gobierno anunció la entrada de la empresa estatal en el mercado de telefonía móvil mediante la explotación de la porción de espectro que representaba el 20% del espectro total¹⁶. La vuelta del estado a la prestación de telefonía tras la ola de privatizaciones de los 90 significó en ese momento un cambio en las reglas de juego del sector que estuvo librado a las fuerzas del mercado gracias a la actitud pasiva del Estado por más de dos décadas. El ingreso de la empresa estatal preveía la participación en el mercado como operador mayorista de servicios a los fines de brindar asistencia a cooperativas y pymes, lo cual sería favorable a la diversificación del mapa de prestadores del servicio, pero también mantenía abierta la posibilidad de que el Estado participe como operador directo, es decir, ofertar servicios a los usuarios, lo que significaba un rol de competidor directo en cuanto la fijación de precios y de condicionar como agente activo en el comportamiento del mercado. En mayo de 2014, sorpresivamente, el gobierno da marcha atrás con esta medida¹⁷ y vuelve a realizar un llamado a licitación de frecuencias para la explotación de las redes 3G y 4G¹⁸. A propósito, Enrique Carrier sostiene que “la decisión de poner ese espectro

¹⁶ Decreto PEN 2426/2012

¹⁷ Decreto PEN 671/2014: “Déjanse sin efecto las medidas ordenadas por los artículos 2°, 3° y 6° del Decreto Nº 2426 de fecha 13 de diciembre de 2012.”

¹⁸ Resoluciones SeCom 38/2014 y 62/2014.

nuevamente en juego entre operadores privados constituye un claro viraje en la política, demostrando que el gobierno asumió las dificultades que implicaba, con los altos costos asociados y el tiempo de despliegue de una red nueva” (Carrier, 2014)

Con todo, en un contexto desregulado, donde los prestadores actuales cuentan con ventajas de precedencia en torno a lo económico y lo estructural/tecnológico, se observa que el Estado en tanto actor de peso en lo político y en lo económico no pudo hacerse de la posibilidad de intervenir en el mercado, cabe entonces hacerse la pregunta: ¿Sí el Estado no pudo, entonces quien?

Medidas ad-hoc para la Telefonía móvil

Con motivo de dar respuesta al descontento de los consumidores del servicio de telefonía móvil, durante el segundo mandato de Cristina Fernández se dio lugar a una serie de medidas aisladas en pos de preservar los derechos de los usuarios. Según *La Nación*, en referencia al crecimiento de las quejas de los usuarios de servicio móvil destacan que durante el primer semestre de 2012 “la Dirección General de Defensa y Protección del Consumidor, dependiente de la Subsecretaría de Atención Ciudadana, recibió 6325 denuncias” (La Nación, 30/08/12). A su vez, *Infobae* afirma que: “el 53,8% de los usuarios está insatisfecho con el servicio de su compañía de móviles” (Infobae, 16/12/13).

Entre las medidas a describir se encuentran: el “Régimen de portabilidad numérica¹⁹”, el régimen de prestación de servicio en “Situaciones de emergencia o catástrofe²⁰”, el “El

¹⁹ Resolución SC 98/2010

²⁰ Resolución SC 1/2013

“Reglamento de Calidad de los Servicios de Telecomunicaciones”²¹ y el régimen de “tasación de servicio por segundo”²².

Régimen de portabilidad numérica

La puesta en funcionamiento de este régimen significó un avance en materia de derechos para los usuarios. El régimen de portabilidad numérica se encontraba presente en los parámetros a cumplir a partir de la sanción del Plan de liberalización de las Telecomunicaciones. La implementación de este mecanismo deviene de una decisión judicial de junio de 2009 a favor del recurso presentado por la ONG Unión de Usuarios y Consumidores que demandaban por la creación del régimen de portabilidad (Clarín, 18/08/2010). La resolución judicial dio orden al Estado de implementar el sistema de portabilidad numérica en el plazo de noventa días, sin embargo, la medida se vio dilatada nuevamente tras la apelación del Estado.

El proceso de implementación y puesta en práctica de este mecanismo que permite al usuario la migración de una compañía proveedora de servicio celular a otra sin necesidad de cambiar de número tardó una década en ser aplicado efectivamente (agosto de 2010).

El debate sobre la portabilidad numérica tuvo su segunda aparición en noviembre de 2013. Los diversos requisitos y controles ampulosos para realizar la gestión de cambio de compañía obstaculizaban y hacían del trámite de migración una tarea poco viable. Si bien, la amenaza de sanción económica para las empresas por el incumplimiento de la normativa estuvo presente desde un principio, las complicaciones en los trámites de migración resultaron ser la excusa perfecta para las empresas al momento de generar maniobras para mantener cautivos a los usuarios y neutralizar una *posible* fuga masiva de clientes.

²¹ Resolución SC 5/2013

²² Resolución SC 26/2013

En respuesta a esto, la Secretaría de Comunicaciones dispuso modificaciones en el proceso de Portabilidad Numérica²³ estableciendo mecanismos más simples para los usuarios, mediante la eliminación de requisitos y controles que consideraba *innecesarios*. Por otro lado, limitó el margen de acción de las empresas al establecer un formulario único.

Régimen de prestación de servicio en “Situaciones de emergencia o catástrofe”

Esta normativa tuvo su origen tras las inundaciones ocurridas el 2 de abril de 2013 en la ciudad de La Plata y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Esta disposición obliga a las prestadoras a presentar un plan de contingencia para situaciones de esta índole. De allí que, la resolución establece pautas a cumplir por las empresas con el objetivo de garantizar en situaciones de este tipo en lo que respecta a la interrupción y el restablecimiento del servicio. Si bien el temporal que azotó el 2 de abril puede ser considerado como un hecho extraordinario, imprevisible y fuera de lo común, el mismo hizo visibles la falta de inversión y previsión a priori ante situaciones de esta índole, tanto por parte de las prestadoras de servicio en telecomunicaciones móviles, como del estado. En este sentido, cabe destacar que la pauta que obliga a las prestadoras de comunicaciones móviles a asegurar el funcionamiento adecuado del servicio, incluso en situaciones de emergencia o catástrofe, ya se encontraba previsto en los pliegos de licitación de licencias del servicio.

Régimen de tasación por segundo

²³ Resolución SC 21/2013

El régimen de tasación por segundo mantiene una relación directa con la normativa que restringe a las empresas prestadoras el cobro del “*tiempo de aire*”²⁴. Previo a la sanción de esta normativa, las empresas facturaban los segundos a partir del momento en que el emisor realizaba la llamada, indistintamente de que el receptor atendiese o no. Ambas disposiciones apuntan a que los usuarios abonen el servicio en base al tiempo efectivo de llamada y no se les efectúe el cobro por un servicio el cual no utilizaron.

Reglamento de Calidad de los Servicios de Telecomunicaciones

El Reglamento de Calidad de Servicios de Telecomunicaciones establece estándares para la evaluación de la calidad del servicio móvil y del funcionamiento de la red que deben cumplir las empresas de telecomunicaciones. El reglamento consta de indicadores que evalúan la atención al usuario y la calidad de la red. Este reglamento afecta a los servicios de telefonía móvil, el acceso a internet, el tráfico de datos y la telefonía básica.

Ahora bien, cabe recordar, que tanto la creación, como la implementación de estas políticas de regulación estuvieron dentro de la órbita de las acciones de la SECOM y la CNC. Además es destacable que para su elaboración y fundamentación, todas ellas parten de las disposiciones del Plan de Liberalización de las Telecomunicaciones, sancionado en los tiempos en que la política del país estaba dominada por los principios del neoliberalismo. Esta serie de medidas ad-hoc, más allá de ser implementadas con el fin de condicionar el comportamiento de las empresas de telefonía, hacen visible la ausencia de un marco normativo que abarque de manera plena al sector de las Telecomunicaciones.

²⁴ Resolución SC 45/2012. La normativa impide a las empresas prestadoras el cobro de los “intervalos de tiempos adicionales que involucren ocupación de órganos de red”.

La cuestión audiovisual

La posibilidad de convergencia entre los sistemas de telecomunicaciones y el sector audiovisual es un hecho indiscutible. En la Argentina, las telefónicas se encuentran vedadas de prestar servicios audiovisuales. A pesar de no contar con una mención específica dentro de las normativas propias del sector, el impedimento al ingreso en este sector se da de manera indirecta en base a las normativas de la Ley de Servicios en Comunicación Audiovisual (LSCA). Este trabajo no tiene como objetivo el de adentrarnos en las potencialidades y falencias de la LSCA. Sin embargo, no podemos pasar por alto los sucesos en torno a la procedencia y el origen contextual de esta ley, ya que se conforma en un hecho descriptivo de los actos del gobierno de turno que puso gran énfasis en denunciar la concentración de propiedad del mercado audiovisual. Para Martín Becerra, *“La actividad del gobierno en Comunicaciones, funcional a los grandes operadores telefónicos, contrasta con la que registra en el campo audiovisual, donde a partir de 2008 denunció la concentración del sistema de medios y alteró la posición dominante de Clarín”* (Becerra, 2012)

El artículo 25 de la ley 26.522 veda a las empresas que brindan servicios en telecomunicaciones de participar en el mercado audiovisual. Cabe mencionar, que en el anteproyecto de la LSCA se incluía la participación de las telefónicas en el sector audiovisual. Sin embargo, el desarrollo de la discusión parlamentaria y las negociaciones entre bloques (principalmente con el sector representativo de la centro-izquierda) llevó a que se excluya a las empresas de telecomunicaciones de participar en el sector, a los fines de generar consenso para su aprobación en general. Santiago Marino, docente e investigador USAL/UNQ/UBA, respecto de la participación de las telefónicas en el sector audiovisual y la regulación ante la posibilidad de convergencia afirma que su exclusión de la letra de la LSCA significó:

“haber dejado pasar una chance importante de conducir el proceso, establecer condiciones de competencia para un mercado dinámico y condicionar los niveles de concentración de la propiedad, que sólo tienen efectos negativos (económicos y simbólicos) para los ciudadanos, usuarios, consumidores.” (Ambito Financiero. 14/03/2014).

A partir de los procesos de digitalización de las redes, las prestadoras de servicios telefónicos se encuentran en condiciones de brindar contenidos audiovisuales, internet y telefonía a través de un mismo soporte. Estos sistemas, ya implementados en Europa y los Estados Unidos por ejemplo son conocidos como sistemas de Triple Play (telefonía fija, Tv de pago e internet) y de Cuádruple Play (telefonía fija, telefonía móvil, Tv de pago e internet). Además cuentan con el potencial económico para su desarrollo. En base al potencial económico y estructural de las prestadoras de internet y telefonía básica, Martín Becerra en una nota del diario *Perfil* expone qué:

“La facturación de Telefónica y Telecom (que tienen entre sí una vinculación societaria avalada por el gobierno) multiplica siete veces la del Grupo Clarín. Si se suman los servicios convergentes de telefonía fija, telefonía móvil, conexión a internet y televisión por cable, Clarín absorbe menos del 10% de la facturación; Telefónica el 28,4%, Telecom el 27,6% y Telmex el 22,6%. En parte, ello se debe a que la telefonía (móvil y fija) genera ingresos superiores a los 40 mil millones de pesos, en tanto que la televisión de pago y la conectividad a Internet son un mercado casi cuatro veces más pequeño. Tres conglomerados (Telefónica, Telecom y Telmex) capturan el 97% de los ingresos de telefonía.” (Perfil. 07/04/2013)

Palabras finales

El fin de la Convertibilidad ha marcado en la historia del país el fin de un proceso signado por una serie de reformas que han seguido las necesidades del mercado y el sector empresarial. Sin embargo, sus efectos y consecuencias han trascendido en el tiempo.

En este sentido, cabe subrayar que la sustitución de una administración pública a manos del Estado, por otra mercantil a favor de los sectores empresariales es resultado de una decisión puramente política. En lo que respecta al papel de los gobiernos posteriores a la salida de la convertibilidad y sus acciones en torno al tratamiento de las telecomunicaciones, es de considerar que, si bien han heredado una estructura con no mucho poder de incidencia, también han sido responsables en darle continuidad y legitimidad a un marco de regulación favorable a los intereses de las compañías. En concordancia con ello, la preservación y continuidad de un esquema institucional centralizado en el PEN, dificulta la posibilidad de pensar en un proyecto que sea elaborado a largo plazo sin que este quede sometido a los cambios de gobierno.

En la actualidad el mercado de prestadores mantiene los niveles de concentración vertical y horizontal propiciados por las políticas neoliberales de la década del 90. Al haber logrado una posición dominante, sin exposición a la competencia, las LSB han prevalecido la inversión y el desarrollo en el mercado de telefonía celular desatendiendo la cobertura de telefonía fija.

Las telecomunicaciones móviles representan no sólo a un sector industrial con crecimiento exponencial a lo largo de las últimas tres décadas, sino que también representan nuevos modos de comunicación y expresión en la actualidad. A partir de los procesos de digitalización, las telecomunicaciones móviles comprenden un fenómeno comunicacional que excede el fin primario de la comunicación punto a punto.

Para la mayoría de los argentinos hablar por teléfono y conectarse a la web depende del uso de los dispositivos móviles. Por su importancia y expansión en el mercado, pero también por la adopción que las personas hacen de la telefonía celular, se considera de suma importancia y

necesidad que el servicio de telefonía celular sea enmarcado en los parámetros de servicio público. A pesar de que desde organismos oficiales como la CNC y la SeCom se reconoce que el índice de penetración de la telefonía celular es superior al 117% del total de la población, el servicio de telefonía móvil sigue sin ser considerado como un servicio público.

El valor de una tecnología está dado por la adopción que las personas hacen de esta. Tanto el desarrollo de la industria en telecomunicaciones, como el acceso a las tecnologías tienen hoy incumbencias culturales. El actual marco de regulación no sólo se caracteriza por su perfil mercantilista donde las personas adquieren derechos en tanto clientes de las empresas, sino que también evidencia la ausencia de garantías para los usuarios en tanto sujetos con derechos sociales.

En este escrito se dio un lugar destacado a una serie de medidas ad-hoc, surgidas al calor de acontecimientos de cierta preocupación y descontento de los usuarios en torno a la prestación del servicio de telefonía. La revisión de esta *suma y combinación de restricciones* hace evidente la ausencia de un plan integral de regulación del sector, con capacidad para regular la incorporación del desarrollo científico-tecnológico y los servicios convergentes, como así también su planificación a futuro con vistas a solventar las necesidades de la población y preservar el derecho a la comunicación del conjunto de la sociedad.

Referencias bibliográficas

- Abeles, M.; Forcinito, K. y Schorr, M. (2001). El Oligopolio Telefónico frente a la liberalización del mercado. Bernal. Ediciones Universidad Nacional de Quilmes.
- Becerra, M. (2012). El surfeo como política de telecomunicaciones. Disponible en: <http://martinbecerra.wordpress.com/2013/04/07/el-surfeo-como-politica-de-telecomunicaciones/>
- Becerra, M. Marino, S. Mastrini, G. (2012). Los medios digitales: Argentina. Un informe publicado por Open Society Foundations. Ed Open Society Foundations
- Becerra, M. Mastrini G. (2009). Los dueños de la palabra, Acceso, estructura y concentración de los medios en la América Latina del Siglo XXI. Ed Prometeo
- Bonnet, A. (2002). Hiperinflación, convertibilidad y hegemonía neoconservadora en la Argentina: elementos para el análisis de una relación compleja. Disponible en: http://www.laargentinareciente.com.ar/administrator/components/com_jresearch/files/publications/bonnet2002hiperinflacion.pdf
- Bulla, G. y Postolski G. (2004). Convertibilidad, endeudamiento y devaluación en la economía argentina de los '90. Ley de preservación del patrimonio cultural: el poder mediático al desnudo. En Revista de Economía Política de las Tecnologías de la Información y Comunicación. Disponible en: http://www.catedras.fsoc.uba.ar/mastrini/investigaciones/patrimonio_cultural.pdf
- Carrier, Enrique. “Giro copernicano en comunicaciones móviles en Argentina” (2014). Disponible en: <http://www.mediatelecom.com.mx/index.php/agencia-informativa/colaboradores/item/66835-giro-copernicano-en-la-politica-de-comunicaciones-moviles-argentinas>
- Lessig L. (1998). Las leyes del ciberespacio. Ensayo presentado en la conferencia Taiwan Net 98, en Taipei marzo de 1998.
- Marino, S. (2014). “El capítulo ausente en la Ley de Medios” disponible en: <http://www.ambito.com/diario/noticia.asp?id=732524>
- Van Cuilenburg, J. y McQuail, D. (2003). Cambios en el paradigma de políticas de medios. Hacia un nuevo paradigma de políticas de comunicación. Traducción a cargo del equipo de la cátedra políticas y Planificación de la Comunicación de la UBA:

Otros recursos consultados

- “Argentina, a la cabeza del ranking regional de penetración de las TIC”, En Telam. Disponible en: <http://www.mediatelecom.com.mx/index.php/agencia-informativa/colaboradores/item/66835-giro-copernicano-en-la-politica-de-comunicaciones-moviles-argentinas>
- “El 54% de los usuarios de celulares está disconforme con el servicio”, InfoBae. Disponible en: <http://www.infobae.com/2013/12/16/1531329-el-54-los-usuarios-celulares-esta-disconforme-el-servicio>
- “La telefonía celular lidera el ranking de quejas de usuarios” La Nación. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1503684-la-telefonía-celular-lidera-el-ranking-de-quejas-de-usuarios>
- Infoleg. URL: <http://www.infoleg.gov.ar/>
- Secretaría de Comunicaciones. URL: <http://www.secom.gov.ar/>
- Comisión Nacional de Comunicaciones. URL: <http://www.cnc.gov.ar/>
- Ar-Sat. URL: <http://www.arsat.com.ar/>
- Quipu: Políticas y tecnologías en comunicación. URL: <http://martinbecerra.wordpress.com/>