



Maestría en Administración y Políticas Públicas

Tesis de Maestría

Decimocuarta Promoción

**El Servicio Universal en la Ley Argentina Digital: Análisis de programas,
c. 2014-2018**

Mg. Marta Velia Maule – 30.801.017

Buenos Aires, 30 de julio de 2019

Dr. Claudio Schifer

Mg. Milagros Rayes

Universidad de San Andrés
Tesis de Maestría
**“El Servicio Universal en la Ley Argentina Digital:
 Análisis de programas, c. 2014-2018”**

Índice	1
Listado de acrónimos, siglas y abreviaturas	3
Agradecimientos	5
Introducción	6
Capítulo 1. La política y la administración pública en el desarrollo de las telecomunicaciones	10
Introducción	10
I. Marco general	11
a. El análisis de las políticas públicas	11
b. La política pública como proceso	13
~Concepto de la política pública	13
~Las fases o etapas de la política pública	15
~Instrumentos de la política pública	19
c. La administración pública	21
~Concepto de administración pública	21
~Plan, programa y proyecto	23
II. Marco especial	26
a. Definición de políticas públicas en un mercado regulado	26
b. La política pública para la universalización de las telecomunicaciones	34
c. El Servicio Universal	42
~Antecedentes y precisiones conceptuales	42
~Fuente de financiamiento	47
~Breve reseña del SU en otros países	48
III. Corolario	49

Capítulo 2. El Servicio Universal en la Argentina	52
Introducción	52
I. El surgimiento del Servicio Universal en la Argentina (2000-2014)	53
a. Fondo Fiduciario del Servicio Universal	57
b. El Comité Técnico del Servicio Universal	60
c. Programas implementados	61
II. El Servicio Universal en la Ley Argentina Digital (2014)	66
a. Fondo Fiduciario del Servicio Universal a partir del 2014	70
b. El nuevo rol del Estado	76
Capítulo 3. Los programas específicos del Servicio Universal	80
Introducción	80
I. Programas específicos implementados desde 2014 a 2018	81
a. Programa Internet para Establecimientos Educativos	81
b. Programa Conectividad	83
1. Proyecto de Acceso a Servicios de TIC a través de la REFEFO	84
2. Concursos para la adjudicación de Aportes No Reembolsables	88
3. Proyecto de Acceso a Internet Satelital en pequeñas localidades	92
c. Programa Redes Educativas Digitales	93
d. Programa Nacional de Acceso TIC para adultos mayores	95
e. Programa Tasa Preferencial para el Despliegue y Actualización de Redes de Acceso a Internet	97
f. Programa Créditos Preferenciales para Despliegue y Actualización de Redes de Acceso a Servicios de TIC	99
II. Corolario	100
Consideraciones Finales	107
Bibliografía	125
ANEXO A (FICHAS)	136
ANEXO B (ENTREVISTAS)	145

Listado de acrónimos, siglas y abreviaturas

AA: Autoridad de Aplicación

AFSCA: Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual

AFTIC: Autoridad Federal de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

AGN: Auditoría General de la Nación

ANR: Aportes No Reembolsables

APN: Administración Pública Nacional

ARSAT: Empresa Argentina de Soluciones Satelitales

BICE: Banco de Inversión y Comercio Exterior

BNA: Banco de la Nación Argentina

CITEL: Comisión Interamericana de Telecomunicaciones

CNC: Comisión Nacional de Comunicaciones

CNT: Comisión Nacional de Telecomunicaciones

CTC: Centro Tecnológico Comunitario

DNU: Decreto de Necesidad y Urgencia

DPN: Defensoría del Pueblo de la Nación

ENACOM: Ente Nacional de Comunicaciones

ENTEL: Empresa Nacional de Telecomunicaciones

EMTA: Empresa Mixta Telefónica Argentina

FFSU: Fondo Fiduciario del Servicio Universal

INAES: Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

OMC: Organización Mundial del Comercio

OSU: Obligaciones del Servicio Universal

PEN: Poder Ejecutivo Nacional

REFEFO: Red Federal de Fibra Óptica

REGULATEL: Foro Latinoamericano de Entes Reguladores de Telecomunicaciones

RGSU: Reglamento General del Servicio Universal

SBT: Servicio Básico Telefónico

SC: Secretaria de Comunicaciones

SIGEN: Sindicatura General de la Nación

SU: Servicio Universal

TDA: Televisión Digital Abierta

TE: Teléfonos del Estado

TIC: Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

UIT: Unión Internacional de Telecomunicaciones

UNOPS: Oficina de Naciones Unidas de Servicios para Proyectos

UTN: Universidad Tecnológica Nacional



Universidad de
San Andrés

Agradecimientos

A mis directores de tesis, Claudio y Milagros, gracias por la paciencia, la dedicación, el esfuerzo y sus enseñanzas. A mi familia, mi mamá y mis hermanos, Martín, Rober, Ceci y Juanfri, por creer siempre en mí y sostenerme en todos los procesos de la vida. A Emilce por su apoyo incondicional y por tener siempre la palabra justa en el momento indicado.

A mis amigos, por las risas y la buena vibra que han servido de empuje para los momentos de agotamiento. En especial a mis amigas del trabajo, Rita y Agus, y a las que me dejó esta maestría, Mili, Ana y Clarita, todas participaron especialmente en el desarrollo de los temas que componen este trabajo. A mis compañeros de la oficina, que me brindaron contención y un espacio ameno para conjugar mis labores con el estudio.

Un especial agradecimiento a todos los especialistas que me brindaron su tiempo y su conocimiento a través de las entrevistas que, con amabilidad, me concedieron. A los docentes de la casa y a mis ex compañeros, quienes han dejado una profunda huella, personal y profesional.

A Néstor y a Cristina, por haber sembrado los cimientos que me permitieron acceder a una educación de posgrado del nivel de la Universidad de San Andrés.

**“El Servicio Universal en la Ley Argentina Digital:
Análisis de programas, c. 2014-2018”**

Introducción

En la presente tesis de Maestría abordaré como tema de investigación el desarrollo de la política pública tendiente a la universalización del servicio de telecomunicaciones de nuestro país y su vinculación con la evolución del Servicio Universal (SU). Para su estudio, trataré los antecedentes del SU en nuestro país, desde su creación hasta la sanción de la nueva Ley 27.078 “Argentina Digital”. Posteriormente, realizaré una exposición sobre los programas implementados en la materia entre 2014 y 2018.

La inquietud por estudiar el tema en cuestión provino de la sanción de la nueva ley, la cual evidenció a grandes rasgos, y en un primer análisis, la detección de al menos dos cuestiones de importancia; por un lado, el desplazamiento de la ley sectorial anterior, Ley 19.798, del año 1972, y por el otro, el reordenamiento y actualización de la normativa producida en el sector durante sus cuarenta y dos años de plena vigencia. Adicionalmente, la sanción de la Ley Argentina Digital en 2014 fue acompañada, pocos años después, por la formulación e implementación de una serie de programas específicos del SU, hecho que no se había presentado con anterioridad, aun existiendo el SU desde el 2000.

De este modo, la investigación se centra en el análisis de las políticas públicas, enfoque que se presenta como un dispositivo analítico que permite modelar y explicar el resultado complejo del accionar público. En la misma dirección, entenderé la política pública como un proceso compuesto por fases o etapas dentro del ciclo de la acción pública, en el entendimiento que dicha acción se encuentra orientada a fines. Al respecto, desarrollaré el análisis con miras a reconstruir el contexto social y político del origen de la

política pública de telecomunicaciones a partir del proceso de privatización iniciado en 1990 en nuestro país. Esta actividad tendrá por fin último facilitar el análisis situacional de la actual política en la materia, y su vinculación con la señalada reforma normativa y su impacto en el SU.

Otras cuestiones que examinaré se encuentran relacionadas con los instrumentos de las políticas públicas, entendidos como aquellos medios con los cuales el Estado puede prevenir, morigerar o resolver los problemas que lo demandan (Isuani, 2012). Adicionalmente, otra precisión de relevancia radicará en la delimitación de la noción de programa, en tanto realizaré una exposición sobre aquellos que fueron implementados en la materia, entre 2014 y 2018. En tal sentido, y siguiendo a Cohen y Franco (1992), el programa se encuentra dentro de una secuencia lógica en la que se desagregan y precisan postulados sobre los que se estructuran las prioridades de gobierno. En este aspecto, el programa se compone de “las acciones concretas que los gobiernos llevan a cabo para realizar sus funciones públicas y atender los problemas públicos” (Aguilar Villanueva, 2009, p. 5). En efecto, la estructura de un programa está compuesta por acciones intencionales y causales, y generalmente contiene un conjunto de proyectos (Aguilar, 2009; Cohen y Franco, 1992).

En este sentido, el análisis propuesto me permitirá presentar la política pública de telecomunicaciones de nuestro país, las acciones tendientes a la universalización del servicio y su vinculación con el SU. Frente a este escenario, las preguntas de investigación más relevantes que me he formulado para comenzar mi investigación han sido: ¿Qué es el SU?, ¿Cómo funciona en nuestro país?, ¿Cuáles son los objetivos del SU?, ¿Qué vinculación existe entre el SU y la creciente invocación de las necesidades de conectividad? Los mencionados disparadores e interrogantes me motivaron a investigar

sobre la cuestión específica, para lo que me he planteado como guía dos hipótesis de trabajo:

1) La modificación normativa en el sector de las telecomunicaciones posibilitó que el Estado Nacional implementara políticas públicas para la conectividad como principal objetivo del SU.

2) El SU surgió históricamente como una obligación o prestación a cargo del operador de telecomunicaciones en un contexto privatizador de la actividad, para constituirse luego en una herramienta de política pública en poder del regulador que le permite al Estado Nacional intervenir activamente como planificador del sector de las telecomunicaciones

Las fuentes empleadas en la investigación abarcan la exposición del conocimiento del derecho y la doctrina nacional y extranjera en materia de telecomunicaciones, el análisis sobre el contenido específico de los diversos programas del SU; como así también incluye, una profunda revisión sobre la bibliografía, artículos académicos e informes referentes a la temática en curso. El presente trabajo contiene entrevistas realizadas a especialistas del sector, con el objeto de proyectar su visión sobre el desarrollo del SU en nuestro país. Consecuentemente, se incorporarán como anexos la confección de fichas que ofrecerán, de manera sintética, información relevante de los programas estudiados y las entrevistas realizadas a expertos del sector.

Respecto de la estructura de la tesis, señalo que la he dividido en tres capítulos y un apartado final. En el Capítulo 1 abordaré los conceptos teóricos empleados a lo largo del presente trabajo, por lo que reseñaré aspectos propios de la política y la administración pública en el desarrollo de las telecomunicaciones de nuestro país, incluyendo los antecedentes y precisiones conceptuales sobre el SU. En el Capítulo 2 indagaré sobre los orígenes del SU en Argentina y otras cuestiones relativas a su regulación específica, las

que permitirán la comprensión de la temática, concluyendo con la nueva concepción del SU a partir del dictado de la Ley 27.078. En el Capítulo 3 analizaré los programas específicos del SU, por lo que detallaré sus objetivos, metas y proyectos, como así también, su estado de implementación y observaciones relevantes sobre el mismo. Por su parte, el apartado de cierre contendrá las consideraciones finales, oportunidad en la cual procuraré contrastar las hipótesis planteadas con el resultado de las exploraciones efectuadas.

Por último, el resultado final de esta tesis pretende, además de abrir otras vías para la investigación en la materia, incidir positivamente en los procesos y líneas de acción que lleve adelante el Estado Nacional en la definición de políticas públicas orientadas a la universalización de los servicios TIC y en el rol del regulador sectorial respecto del SU.



Capítulo 1

La política y la administración pública en el desarrollo de las telecomunicaciones argentinas.

Introducción

En el presente capítulo intentaré plantear la base teórica que me permitirá elaborar la presente tesis, cuyo tema de investigación es el desarrollo de la política pública tendiente a la universalización del servicio de telecomunicaciones de nuestro país y su vinculación con la evolución del Servicio Universal (SU). Para su estudio, trataré los antecedentes del SU en nuestro país, desde su creación hasta la sanción de la nueva Ley 27.078 “Argentina Digital”. Posteriormente, realizaré una exposición sobre los programas implementados en la materia entre 2014 y 2018.

En el capítulo procuraré presentar el recorrido teórico que servirá de base para el desarrollo de la investigación, para lo cual lo formularé en dos apartados, denominados “Marco general” y “Marco particular”. En el “Marco general” presentaré el concepto de política pública y de administración pública, lo que servirá de punto de partida para profundizar en aspectos que expondré en el “Marco particular”, los que se relacionan con los temas específicos que componen mi objeto de estudio.

Finalmente, concluiré el capítulo con un apartado en el que articularé los temas tratados en ambos marcos, ciñendo el recorrido teórico expuesto a las particularidades del SU en nuestro país.

I. Marco general

a. El análisis de políticas públicas

El presente trabajo de investigación se enmarca en el análisis de las políticas públicas, en el entendimiento de que es el analista quien debe reconstruir la política pública bajo estudio, identificando en su tarea los problemas, actores, decisiones y acciones que intervienen en las diversas etapas que la componen. Este enfoque se presenta como un dispositivo analítico que permite modelar y explicar el resultado complejo del accionar público. Al respecto, Aguilar Villanueva (1993) sostiene:

La noción de policy process es propiamente un dispositivo analítico, intelectualmente construido, para fines de modelación, ordenamiento, explicación y prescripción de una política. Las etapas del proceso denotan sólo los componentes lógicamente necesarios e interdependientes de toda política, integrados a la manera de proceso, y de ninguna manera eventos sucesivos y realmente separables. En la práctica, las “etapas” pueden sobreponerse unas a las otras, condensarse alrededor de una de ellas, anticiparse o atrasarse, repetirse. (p.15)

De esta manera, el mismo autor destaca que el análisis de las políticas públicas debe reconstruir el proceso social y político del origen de la política en estudio (Aguilar Villanueva, 2009). Por caso, Martínez Nogueira (1995) menciona la relación dialéctica del plano social, el plano de los actores y las políticas públicas que se vuelven creadoras y producto, que no puedan considerarse como consecuencias causales del medio social y del comportamiento de los actores, puesto que a la vez transforman la realidad y reposicionan a los actores sociales. Destaco lo expuesto dado que en el Capítulo 2 trataré el origen del SU en nuestro y recapitularé sobre su evolución a lo largo de los años hasta llegar al 2014, fecha a partir de la cual analizaré los programas específicos.

En línea con lo propuesto por los autores citados, comparto que debe indagarse sobre los hechos sociales y las circunstancias particulares que llevan a poner en agenda una cuestión social que luego se convierte en objeto de una política pública, que genera impactos en diversos planos. Sobre el tema, Aguilar Villanueva (2009) expuso que la lectura del proceso conduce al analista a revelar errores, restricciones u omisiones que pueden ser superadas con nueva información y evidencia, en un proceso donde la política es atravesada por una historia y un contexto social. Así, el autor señala:

El análisis debe rebasar la elaboración de la política y escapar a la prisión conceptual de pensar a la PP como una realidad autocontenida, cuyo diseño y rendimiento puede explicarse y lograrse sin necesidad de examinar el contexto en que la política se ubica y desarrolla, mientras el contexto es la más de las veces todo un conjunto de factores sociales que impiden un buen análisis, diseño e implementación de la política o que pueden favorecerlo. (p.20)

En este sentido, Tamayo Sáez (1997) destaca que “el análisis de políticas públicas es un conjunto de técnicas, conceptos y estrategias que provienen de distintas disciplinas (...) que intenta mejorar la calidad de ese proceso de transformación de recursos en impactos” (p.3). Para dicho autor, el análisis de políticas públicas implica todo el proceso de la política y puede centrarse en diversos aspectos. En lo que resulta pertinente a la presente investigación me centraré en dos cuestiones como son los objetivos y las metas de la política pública, y los medios e instrumentos utilizados para desarrollarla, de suma importancia para el Capítulo 3 dedicado al análisis de programas específicos.

b. La política pública como proceso

-Concepto de la política pública

Con la finalidad de profundizar en el entendimiento de la política pública como objeto de estudio, servirán las expresiones que han aportado diversos autores respecto de su alcance o definición. Inicialmente, Laswell (1951) la definió como un programa proyectado de fines, valores y prácticas. Años después, Jenkins (1974) las refirió como un conjunto de decisiones interrelacionadas que son adoptadas por actores políticos, en el marco de una situación específica, implicando la selección de objetivos y los mecanismos para conseguirlos. Posteriormente, Meny y Thoening (1989) expusieron que las políticas públicas son los programas de acción de la autoridad pública de un lugar o sector determinado. Por su parte, Aguilar Villanueva (1996) las propuso como “una estrategia de acción colectiva, deliberadamente diseñada y calculada, en función de determinados objetivos. Implica y desata toda una serie de decisiones a adoptar y de acciones a efectuar por un número extenso de actores” (p. 25). Esta línea de pensamiento es compartida por el autor Tamayo Sáez (1997), cuando señala que las políticas públicas implican un “proceso que se inicia cuando un gobierno o un directivo público detecta la existencia de un problema que dada su importancia, merece su atención y termina con la evaluación de los resultados que se han obtenido a partir de las acciones realizadas para eliminar, mitigar o variar el problema” (p. 2). Por su parte, Lahera (2004) las concibió como los cursos de acción y los flujos de información que se refieren a un objetivo o necesidad pública previamente definido, en cuya consecución participan diversos sectores de la sociedad.

Las diversas definiciones ofrecidas por los autores citados, son coincidentes en pensar a la política pública como objeto y como proceso, esto es como el resultado de un plan direccionado y orientado a satisfacer necesidades o solucionar un problema. Este

accionar, además de estar orientado a fines se puede fraccionar en procesos o etapas que se componen por acciones propias, tales como la selección del problema o la definición de objetivos o la fijación de mecanismos para mitigarlos, que a su vez presenta diversidad de actores, eminentemente provenientes del sector público. En este mismo entendimiento, Lindblom (1991) ha declarado sobre la complejidad del proceso de elaboración de las políticas públicas, quien señala que los límites del proceso resultan difusos puesto que la tarea consiste en entender quién o quiénes elaboran las políticas, cómo lo hacen, qué intereses afectan a los actores involucrados, qué poder detentan, y además de ello, también es relevante conocer los vínculos que une a los involucrados.

Los autores citados ponen el foco en el entendimiento de las políticas públicas como un proceso dentro del ciclo de la acción pública y, según lo anticipara, el proceso del accionar público se orienta a la solución de una problemática que previamente se entendió o definió como problemática social o pública. No se trata de cualquier accionar, sino del accionar orientado a fines, es decir, un accionar orientado a resolver cuestiones socialmente problematizadas, adscribiendo a lo que han expresado Oszlak & O'Donnell (1981) al exponer que una política estatal implica una toma de posición que busca resolver la cuestión socialmente problematizada. Estos autores también han indicado que la toma de posición del Estado resulta un momento de vital importancia, puesto que no solo tendrá impactos en la estructura estatal sino que necesariamente ocasionará movimientos en la sociedad, por lo que se genera un proceso complejo de doble impacto, al interior del Estado y por afuera de él, aun cuando la toma de posición no implique una acción.

Debo destacar que al entender a las políticas públicas como un proceso, no es posible concebirla como el mero resultado de una acción, por lo que no es equiparable a su impacto, sino que es parte de este proceso complejo que se compone de fases o etapas, las cuales pueden sobreponerse o suponerse entre ellas, anticiparse o incluso repetirse, sin que

necesariamente se deba interpretar el proceso como una sucesión concatenada o preestablecida de etapas (Aguilar Villanueva, 1993).

Sobre el concepto de política pública, Martínez Nogueira (1995) sostuvo que son muchas las definiciones que pueden darse, pero que puede entenderse como “un campo de acción del estado, una declaratoria de intención, un proceso de conversión, un ciclo de acción y un conjunto de impactos” (p. 3). Asimismo, expresó que no siempre es tarea sencilla definir una política pública puesto que a veces son el producto de cursos de acción que no explicitan con claridad sus orientaciones, que pueden verse más como reacciones antes que acciones orientadas a generar un impacto explícito. Por su parte, Wildavsky (citado en Martínez Nogueira, 1995), expuso que “la política es un proceso a la vez que un producto” (p.4), por lo que no resultaría acertado entenderlas como un momento o una declaración, sino que hay que concebirla como un ciclo abierto y dinámico que se caracteriza por ser complejo. Y es por ello que resulta necesario entender las políticas públicas como un proceso que se retroalimenta, un ciclo que se enriquece en, y con, cada una de las etapas que lo componen.

A continuación, desarrollaré las distintas etapas que conforman a la política pública.

- Las fases o etapas de la política pública

En un principio fue Laswell (1956; 1971) quien propuso un “mapa conceptual” como guía para comprender la idea del “ciclo vital” o “proceso de decisión”. Para el autor, cada fase representaba una función diferenciada pasible de análisis: inteligencia; promoción; prescripción; invocación; aplicación; terminación y evaluación. La propuesta del citado esquema de análisis fue acogida por varios autores, quienes coinciden en que las políticas públicas se componen de diferentes etapas que pueden catalogarse como: etapa

de identificación y definición del problema; formulación de las alternativas; adopción de una de las alternativas; implementación o ejecución y evaluación de resultados (Martínez Nogueira, 1995; Tamayo Sáez, 1997; Meny & Thoenig, 1992). En esta dirección, Abarca Rodríguez (2002) propone como etapas las de diagnóstico, formulación, ejecución y evaluación, y destaca que “lo cierto del caso es que las diversas políticas se manifiestan ‘circulares’ y existe un ir y venir respecto de aquellas etapas en forma constante” (p.102). Las mencionadas fases o etapas se presentan como herramientas a disposición del analista de políticas públicas, las cuales se configuran como categorías analíticas de los distintos momentos del proceso. En miras a simplificar estas categorías, puesto que en el Capítulo 3 de la presente investigación plantearé el análisis de políticas en fase de implementación, es que me guiaré por la identificación de tres fases o etapas: formulación, implementación y evaluación.

Por su parte, la etapa de formulación comprende las acciones que ponen en agenda¹ un problema público que demanda intervención, es decir el análisis y diagnóstico de la cuestión sobre las que se construirán alternativas de acción. Sobre el tema, la OCDE (2013) reseña dos etapas que componen la formulación, la primera consistente en la identificación de políticas, que contempla la identificación del problema, su carácter de público, y el análisis de las alternativas de políticas para abordarlo. Le sigue la etapa de decisiones, en la que se evalúan las opciones de políticas, delimitándose el diseño principal éstas, precisando los programas o proyectos para alcanzar las metas con su correspondiente asignación de recursos. Del mismo modo, Tamayo Sáez (1997), señala que una vez identificado y definido el problema, da inicio la formulación de la política, la que incluye el establecimiento de metas y objetivos, la detección de alternativas, los posibles impactos, y destaca que asistimos a “una tarea exclusiva de los actores públicos,

¹ Entendida como el listado de problemas al que las autoridades públicas darán atención o prioridad en un determinado momento. Ver más en Aguilar Villanueva (1993a), Elder y Cobb (2000), Tamayo y Carrillo (2004 y 2005), entre otros.

la responsabilidad sobre la decisión final y el diseño de la política permanece en manos del gobierno” (p. 9). Esta primera etapas implica que una cuestión socialmente problematizada ingrese a la agenda de gobierno, lo que incluye las actividades identificadas por los autores recientemente señalados: identificación y definición del problema; formulación de las alternativas; y adopción de una de las alternativas previamente formuladas. En esta etapa se presenta una actividad de evaluación ex ante, la cual favorece el diseño y selección de la mejor opción para dar solución al problema sobre el que se pretende incidir.

Otra de las etapas es la de la implementación, que según Aguilar Villanueva (1993) consiste en el proceso que convierte un enunciado en un curso de acción y en una realidad efectiva. Por su parte, para Tamayo Sáez (1996) implica la puesta en marcha de la decisión y para Martínez Nogueira (1995) importa una cadena de sucesos que traduce los objetivos de una política pública en comportamientos, lo que genera información que impacta en la continuidad de la cadena, es por ello que afirmó:

Los que participan en este proceso deben incorporar información, introducirla en sus marcos conceptuales, procesarla y evaluarla, revisando a la vez la validez de dichos marcos (es un proceso de aprendizaje), que puede suponer acumulación, maduración y transformaciones (es un proceso evolutivo) y que procuran sumar voluntades (es un proceso de creación de recursos y despliegue de coaliciones). (p. 38)

A lo largo de la implementación, por lo general, intervienen diversos actores que en su accionar condicionan la consecución de los objetivos formulados, esto se da en tanto a lo largo de la etapa se suceden acciones vinculadas con el gerenciamiento, la coordinación, la operativa y el seguimiento de las acciones. Al respecto, Revuelta Vaquero (2007) entiende a la implementación como un proceso que une las declaraciones formales de la política y el resultado que se alcanza con ellas. En este entendimiento, Oszlak (1980) considera que “formular e implementar políticas es la esencia de la actividad del

Estado” (p. 8). El mismo autor señala que la implementación implica definir el sentido que tendrá la acción pública. Siguiendo el razonamiento de los autores citados, es posible sostener que se puede contar con la mejor política pública diseñada, y que no resulte en su implementación o viceversa, esto es factible en tanto cambian los actores que intervienen, lo que implica juegos de poder que afectan el proceso. En síntesis, la implementación, al transformar la decisión en acción, es una etapa en la que se presentan vicisitudes en relación al diseño propio de la formulación.

La última de las etapas es la de evaluación, la que comprende el ejercicio por el cual se obtiene información orientada a conocer la eficacia de los programas implementados en el del cumplimiento de sus fines, como así también, el grado de eficiencia en la asignación de los recursos afectados a ellos (Roth Deubel, 2007; Cohen & Franco, 1992). Asimismo, Martínez Nogueira (1995) destaca que la evaluación es una “actividad que procura abrir juicios con respecto a los productos, resultados e impactos de las políticas públicas” (p.44). Por su parte, para Subirats (2005) importa una actividad que genera información y que resulta valiosa para la ciudadanía y para la propia administración pública. Por caso, Tamayo Sáez (1996) expresa:

La evaluación es la última fase del proceso de la política pública y, puesto que el proceso es cíclico, es también la primera. El análisis de los resultados conduce a una revisión del estado del problema que puede dar lugar a una nueva política, a la continuación de la existente o a la terminación de la misma. (p. 18).

Los autores explican que la actividad no se encuentra ceñida a la culminación del ciclo, sino que, puede presentarse ex ante –dentro de la etapa de formulación como actividad generadora de información relevante- durante –como actividad de seguimiento de la implementación- y ex post –actividad que se realiza al finalizar el ciclo para valorar sus resultados finales. En otras palabras, la evaluación busca determinar los resultados y

los efectos de la política pública, observando, constatando y valorando su impacto y el grado en el cual solucionó el problema o necesidad pública, por lo que no es una actividad estática o propia de una sola fase del ciclo. La actividad evaluadora se puede presentar transversalmente a lo largo de todo el ciclo de la política pública, incluso una evaluación ex post puede servir de base para la variación de la política existente o la generación de una nueva que se considera más adecuada según la información recolectada. Sobre el tema, el Banco Mundial (2010) sostuvo que la evaluación permite el diseño de nuevas políticas o corrige la implementación de las que se encuentran en marcha. Otro aspecto importante de la actividad evaluadora es destacado por Tamayo Sáez (1996) cuando expone que sirve para dar cuenta de los actos de gobierno y legitimarlos. Es por ello que la evaluación implica la apreciación metódica que une el ciclo de decisiones, la puesta en acción del gobierno y la movilización de recursos para la solución de problemas sociales.

Finalmente, luego de individualizar las etapas o fases, resulta oportuno recapitular que el ciclo o proceso de la política pública es complejo y presenta las particularidades en cada caso. Por ello se debe tener en cuenta que, en la realidad, las fases del ciclo no se suceden, necesariamente, de manera secuencial u ordenada, por lo que el tránsito entre ellas permite reformular el contenido de cada etapa como así también el reposicionamiento de los actores que intervienen a lo largo del ciclo de acción (Meny & Thoening, 1992).

-Instrumentos de la política pública

Luego de haber hecho alusión a la política pública y sus etapas, para el presente trabajo de investigación resulta necesario indagar sobre el alcance del concepto de instrumento de política pública, en tanto resultan condicionantes de las capacidades estatales que guían su ciclo. En este sentido, Isuani (2012) se refiere a los instrumentos de política como:

Aquellos medios o condiciones básicas y estratégicas sin las cuales el Estado renuncia a la posibilidad de prevenir, morigerar o resolver los problemas que lo demandan. Esos instrumentos o condiciones necesarias pueden ser agrupados en tres tipos de instrumentos: un dispositivo normativo que estructure y oriente sus actividades, un dispositivo de gestión que las sostenga y concrete y un conjunto de recursos básicos que las torne viables. (p. 58).

Es por ello que, reconocer los instrumentos de política pública con los que cuenta el Estado al momento de entrar en acción resulta indispensable para el mejor diseño, implementación y evaluación de políticas, en tanto se constituyen en favorecedores o limitantes de su capacidad. Ésta última puede entenderse como la habilidad para lograr objetivos o propósitos, y en el sector público en particular como la habilidad de la estructura para realizar sus tareas con efectividad y eficiencia sostenida en el tiempo (Isuani, 2012). Los instrumentos se materializan en la estructura que orienta las actividades del Estado, el esquema organizacional sobre el cual proyecta el cumplimiento de objetivos y los recursos básicos –humanos, financieros y tecnológicos- que condicionan los procesos y la estructura. En este tema, Oszlak (2014) los ha individualizado como “disponibilidad de recursos humanos y materiales, tecnologías de gestión apropiadas, marco normativo explícito, estructuras y procesos bien diseñados, coordinación inter-institucional y manejo profesional de carrera funcional” (p.3).

Sobre el tema, Subirats (1995) ha expuesto que “los factores institucionales y culturales ejercen una importante influencia en la selección de los instrumentos de política, en la manera como éstos son utilizados y en su desempeño” (p. 6), y ha destacado que el desempeño de los instrumentos dependerá de su “efectividad técnica teórica” así como también del medio ambiente político, social y gubernamental en el que operen. Estos instrumentos, que en el presente trabajo resultarán equivalentes a la acepción de

herramienta, son los que dotan al Estado de capacidades para intervenir en las cuestiones socialmente problematizadas. En este sentido, las herramientas se convierten en pilares que permiten al Estado materializar un plan de acción y es por ello que, para su mejor comprensión, a continuación abordaré cuestiones sobre la organización estatal y otras aproximaciones conceptuales vinculadas con mi objeto de estudio.

c. La administración pública

-Concepto de administración pública

De conformidad con el desarrollo precedente, ha quedado en claro que el objeto de las políticas públicas es dar solución a problemas o demandas sociales. En efecto, Oszlak (2014) resalta que la solución a los problemas sociales puede ser atendida por el Estado, por el mercado o por organizaciones de la sociedad civil, aunque históricamente ha sido el primero quien ha encarnado ese rol. Como ya destacué, las concepciones sobre la política pública resultan coincidentes al concebirla como un proceso compuesto por fases o etapas que componen el ciclo de acción pública. Es en este sentido que el Estado, en su “objetivación individual”, se presenta como actor diferenciado y complejo (Oszlak, 1978) y al ponerse en acción lo hace en el ejercicio de su función administrativa, la que ha de entenderse como “la actividad concreta del Estado dirigida a la satisfacción de las necesidades colectivas, de manera directa e inmediata” (D’Alessio, 1949, p. 17). Al respecto, Martínez Nogueira (1995) explicó que el conjunto de organizaciones que forman parte del Estado, y que sirve de instrumento para la ejecución de sus políticas, recibe el nombre de Administración Pública.

De este modo, arribar a la noción de Administración Pública, ha requerido de grandes debates, en un principio se encontraron vinculados al surgimiento y evolución de

la burocracia como motor ejecutivo del Estado moderno. Posteriormente, se flexibilizó su concepción tradicional y en un enfoque más moderno se incorporaron nociones referidas a la gestión pública y política, ésta última comprendida en los términos de gobernabilidad y gobernanza. Al respecto, la articulación entre lo institucional –relacionado con la administración burocrática- y lo organizacional – relacionado con la administración gerencial- pretende incrementar la eficiencia, reducir el gasto, flexibilizar el proceso de acción y acercamiento a la ciudadanía en las tareas de ejecución de las políticas públicas (Prats, 1998; Ramió Matas, 2001; Martínez Nogueira, 2002).

Otro aspecto del análisis recae sobre el modo en el cual se organiza la Administración Pública, puesto que en sus reparticiones operará la implementación de las políticas públicas según el nivel de desagregación en la ejecución de acciones concretas. En el presente trabajo de investigación cobrará especial relevancia dicha temática, aunque tangencialmente por no tratarse de un trabajo sobre organización o diseños institucionales, en cambio, sí resultará relevante conocer las particularidades de la o las reparticiones en las cuales se desarrollan las políticas de universalización de las telecomunicaciones. En este sentido, Martínez Nogueira (2002) ha expuesto que la historia reciente de construcción institucional en la región ha decantado en la creación de entidades públicas para atender problemáticas específicas o focalizadas en algunos ámbitos estratégicos. Como desarrollaré más adelante, el punto de partida para mi análisis lo marca la privatización de la empresa nacional de telecomunicaciones, lo que a nivel organizacional implicó la creación de un ente sectorial perteneciente a la Administración Pública pero descentralizado y con competencias específicas.

Por su parte, Ramió Matas (2001), expone que durante los años noventa, en los países latinoamericanos, se presentaron un conjunto de reformas provenientes de la corriente de la Nueva Gestión Pública (NGP) caracterizadas por “la desregulación, la

agencialización, la gerencialización, la privatización, la externalización (servicios públicos gestionados por organizaciones privadas con y sin ánimo de lucro), la ética en la gestión pública, la participación ciudadana, etc.” (p. 2). El autor distingue dos corrientes de acción dentro de las organizaciones, una de ellas denominada “neoempresarial”, que pone el foco en la economía, la clientelización de la ciudadanía y la eficiencia y eficacia del aparato público, y por otro lado la corriente denominada “neopública” con orientación a la repolitización, el control de la externalización de los servicios públicos, la participación ciudadana y la ética en la gestión pública. Dicho en otras palabras, la incorporación de las técnicas o herramientas de la NGP trasciende la mera incorporación de instrumentos para mejorar la gestión, es decir el cómo, sino que además incorpora valores ideológicos y administrativos que definen el modelo de Estado, es decir el para qué (Ramió Matas, 2001).

A continuación se desarrollarán conceptos que derivan del cómo y para qué del Estado, es decir la matriz política de la que se derivan las políticas públicas, el marco institucional y la asignación de los recursos a utilizar por medio del cual se fijan las prioridades de acción y la unidad de ejecución concreta para la provisión de bienes o servicios definidos.

-Plan, programa y proyecto

Como expuse en el desarrollo sobre las etapas que conforman el ciclo de las políticas públicas, la etapa de la formulación se encuentra direccionada por el proceso de toma de decisiones, el cual, según Cohen y Franco (1992) “comienza con la adopción de postulados generales que luego se desagregan y precisan” (p. 85). Para estos autores, los Estados estructuran sus prioridades, las que consiguen una relación de medios hacia fines mediante la política general de gobierno y las políticas sectoriales, lo que se revela en un

proceso de adopción de postulados generales que, a modo de secuencia lógica, se desagregan y precisan para materializar la acción mediante planes, programas y proyectos (Cohen y Franco, 1992).

Para empezar, el marco más agregado en las líneas de acción es el plan, el cual incluye la estrategia y contiene los objetivos generales, determinando el modelo de asignación de recursos en un lapso temporal que puede ir de un año a veinte. Sin perjuicio de lo expuesto, el plan puede encontrarse ausente, sin que ello signifique ausencia de programas y proyectos. Según Aguilar Villanueva (2009) el plan es la matriz política de la que se derivan las políticas públicas. La palabra pertenece al ámbito de la planificación estatal y la entiende como el instrumento central de dirección del gobierno. El autor sostiene que una manera de comprenderlo es como el “universo de las PP que emprenderá el gobierno del estado para cumplir funciones públicas sectoriales y realizar sus objetivos (...) la PP se desagregará en acciones específicas o ‘programas’” (p. 10).

El siguiente nivel es el programa, en el cual se establecen las prioridades sobre las que ha de intervenir el Estado, abarcan un lapso temporal de uno a cinco años, aunque puede ser mayor. En este sentido, es considerado como “un conjunto de proyectos que persiguen los mismos objetivos” (Cohen y Franco, 1992, p. 86) y “suelen ser las acciones concretas que los gobiernos llevan a cabo para realizar sus funciones públicas y atender los problemas públicos” (Aguilar Villanueva, 2009, p. 5). La estructura de un programa está compuesta por acciones intencionales y causales, y generalmente contiene un conjunto de proyectos (Aguilar, 2009; Cohen y Franco, 1992).

Finalmente, el nivel de mayor desagregación es el proyecto, que es la unidad mínima de ejecución en el marco de una política pública. Sobre el tema, Martínez Nogueira (1995) expresa que es una tarea preeminentemente técnica que se desarrolla en ámbitos burocráticos, que consiste en la determinación de la disposición de medios, su

despliegue y utilización, afectando recursos específicos por un lapso determinado. La implementación de proyectos suele insumir de uno a tres años y está orientada a la generación de bienes o servicios específicos. Al respecto, Oszlak (2014) ha señalado que la gestión de programas y proyectos se diferencia de otras actividades administrativas por no arrastrar las viejas estructuras burocráticas y a la vez no contar con las ventajas de la experiencia del proceso, por lo que los considera como creaciones “ex novo”, donde la experiencia y sus resultados se vuelven únicos. No obstante lo expuesto, hay que señalar que no es requisito la existencia de un plan para la generación de programas y proyectos. Esta circunstancia pueden complejizar la tarea en curso en tanto la existencia de un plan orienta el análisis del ciclo de una determinada política pública, sobre la temática se ha expresado que:

Con frecuencia, el análisis muestra que los programas alcanzan a tener tal independencia entre sí y tal autonomía que se vuelven casi “políticas” por sí mismos (...) de modo que la PP en estudio se muestra como un mundo desordenado de actividades, incoherente, fragmentado, sin sentido de dirección y desperdiciador de recursos. Justamente el desorden o la incoherencia de los programas que integran una PP (policy inconsistency) es la causa principal del mal desempeño de una PP y de la irresponsabilidad gubernamental. (Aguilar Villanueva, 2009, p. 20).

Por ello, la tarea del analista de políticas públicas se encuentra constreñida a prestar atención a la estructura de cada programa a los efectos de sustentar una política superadora, que presente propuestas sobre la manera de complementarlos y así generar sinergias coherentes con la matriz política. Esta aclaración resulta relevante al momento de desentrañar hacia dónde se dirige una política pública cuando el analista no cuenta con un plan explícito que le permita enmarcar los programas desarrollados o bien para detectar la coherencia de los programas y proyectos que se incluyen en un determinado plan.

A continuación realizaré un recorrido teórico sobre el marco de las políticas públicas en materia de telecomunicaciones, para lo cual expondré las particularidades del sector que influyen en la definición de estas políticas y su objetivo de universalización del servicio.

II. Marco especial

a. Definición de políticas públicas en un mercado regulado

El sector de las telecomunicaciones nació en el seno del Estado, se trató de un servicio originalmente asociado a prestaciones de defensa y seguridad nacional que paulatinamente se abrió al público, adquiriendo, en la mayoría de los países del mundo, el carácter de servicio público prestado monopólicamente por empresas estatales. Pocos países, como Estado Unidos, registran antecedentes del surgimiento del sector por parte de empresas privadas, y es por ello que su estructura, al margen de converger en algunos puntos más modernos con la nuestra, no resultará de referencia en este punto.

El desarrollo del sector, como un servicio cuya prestación encarnaba el Estado a modo de servicio público, lo marcó fuertemente con la impronta del Derecho Público, y con especial énfasis en las reglas del Derecho Administrativo. Otra cuestión relacionada con la política de telecomunicaciones es su incidencia en el desarrollo de los Estados, lo cual también lo vincula estrechamente con la economía. Por lo expuesto, la política de telecomunicaciones, no puede enmarcarse estrictamente en un nivel más agregado de políticas, puesto que por su evolución histórica se ha conformado un espacio sectorial con reglas propias. Es posible sujetarla al marco de las políticas económicas, pero no puede desconocerse el peso del derecho público en su configuración. Es por ello que, la matriz ideológica de un Estado permitirá entenderla primariamente desde una óptica económica o

desde una óptica del derecho público, cualquiera se adopte, no podrá aislarse de las reglas de ambas disciplinas al momento de formular e implementar las políticas públicas del sector de las telecomunicaciones.

Como profundizaré más adelante, el presente trabajo de investigación toma como punto de partida la privatización del sector en 1990 para el análisis situacional de la política pública de telecomunicaciones, circunstancia que le asigna un especial matiz económico. En razón de ello, resulta relevante en esta instancia mencionar la incidencia del Análisis Económico del Derecho y la intervención del Estado mediante técnicas de regulación. En efecto, aquél es comprendido como la aplicación de la teoría económica, y en particular de la microeconomía y de la teoría del bienestar, al análisis de la formación, la estructura, los procedimientos y el impacto económico del derecho y de las instituciones legales. (Arjona & Rubio, 2002. p.120). Por su parte, la regulación, entendida en términos europeos como un proceso de control estatal “sobre las actividades económicas de los sujetos privados que pueden incidir en el interés general” (Tapia, 2010, p. 40), es el modo particular en el cual, en nuestro país, se ha realizado una profusa arquitectura del sector de las telecomunicaciones. Si bien existen disquisiciones sobre el enfoque y alcance de estos conceptos, profundizar en ellos excede notablemente el objeto de estudio del presente trabajo, por lo que bastarán las precisiones vertidas para orientar la comprensión del tema.

Por su parte, el mercado de las telecomunicaciones tiene características particulares, entre ellas su configuración como un monopolio natural dado por la infraestructura necesaria para su desarrollo. Al respecto, la densa infraestructura que requiere la prestación de estos servicios configura una industria de red, presentando *externalidades de red*², es decir mientras más abonados tienen una misma red mayores son las comunicaciones posibles en el mercado. Esta circunstancia, si el servicio no se presta

² Para profundizar sobre externalidades en la industria de telecomunicaciones ver Celani, M. (1998). *Determinantes de la inversión en telecomunicaciones en Argentina*.

monopólicamente, genera distorsiones que consolidan la presencia de un actor dominante en el mercado, quien puede tener incentivos y medios, por ejemplo, para elevar precios y excluir posibles competidores. Estas características hacen que la actividad regulatoria adquiera relevancia para evitar distorsiones en pos de asegurar un desarrollo óptimo del mercado.

Sin perjuicio de ello, es importante destacar que el avance del mercado de las telecomunicaciones es significativo por sus diversos impactos, en el ámbito económico en general, considerando su transversalidad en el desarrollo de diversos sectores del país y, en particular, para el progreso y crecimiento de sus habitantes. Por ende, la regulación puede revestir un carácter económico y también social, por ejemplo, cuando se consideran las cuestiones económicas, se perfilan como herramientas de regulación el control de precios; de cantidades; de inversiones o de número de agentes que pueden ingresar al mercado. Cuando la regulación adquiere un ribete social, el Estado intervendrá, por ejemplo, en el control de estándares de calidad o en la información que se brinda a los usuarios y consumidores. Al respecto, Aguiar (2007) sostiene que:

Sólo políticas activas, con alto consenso social, pueden generar inclusión digital, la que definiremos como el conjunto de actividades, públicas y privadas, que hacen llegar los beneficios de las TICs a los sectores, comunidades y personas que no están en condiciones naturales de acceder a ellas. (p. 126)

En efecto, el proceso de liberalización del sector de las telecomunicaciones implicó contemplar la apertura del mercado a la competencia, y de este modo el proceso recurrió a herramientas de regulación y políticas de competencia para lograr su objetivo. En nuestro país, hasta la privatización de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL) en 1990, la definición de la política pública, la prestación del servicio y la dinámica del mercado se encontraban dentro de la esfera de la administración pública. Una vez

privatizada la empresa nacional, el mercado de las telecomunicaciones argentino comenzó a configurarse con la participación del sector privado. Las primeras reglas de juego se definieron en los decretos presidenciales dictados a los efectos de preparar la privatización de la empresa y, posteriormente, mediante los pliegos con los cuales se efectuó la adjudicación de licencias a dos empresas, Telefónica y Telecom. En esta instancia el eje se fijó en la prestación y desarrollo del servicio de telefonía fija³, y se mantuvo por diez años el régimen de prestación monopólica, dividiendo el país en dos zonas de prestación, una para cada empresa (este periodo se denominó “*periodo de exclusividad*”).

Cabe destacar que el proceso de privatización, y por ende de liberalización del mercado, no fue exclusivo de nuestro país. La liberalización del sector de las telecomunicaciones en la Unión Europea comenzó en 1987 y tuvo como referencia el “Libro Verde sobre el desarrollo del Mercado Común de los Servicios y Equipos de Telecomunicaciones”, en el cual se establecían los puntos clave para la determinación de la política sectorial en la Unión. En 1990 culminó el régimen de monopolio eliminando los derechos exclusivos, salvo en la explotación del servicio de telefonía vocal⁴, iniciando la liberalización en 1998, siendo que posteriormente se moldeó el sector con el dictado de un nuevo marco regulador en 2002⁵ con su modificación en 2009⁶.

En nuestro país, una vez definidas las condiciones de la privatización de ENTEL, en 1990 se creó la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CNT) como agencia

³ Servicio que según el pliego de privatización (Decreto 62/90) se denominó Servicio Básico Telefónico (SBT).

⁴ Se eliminan los derechos exclusivos sobre las comunicaciones móviles y personales en el año 1996 mediante Directiva 96/2/CE.

⁵ Directiva 2002/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, denominada directiva marco. Directiva 2002/20/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, denominada directiva de autorización. Directiva 2002/19/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, denominada directiva de acceso. Directiva 2002/22/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, denominada directiva de servicio universal. Decisión 676/2002/CE como marco regulador del espectro radioeléctrico.

⁶ Relacionada con las características propias de la autoridad regulatoria, sus funciones de monitoreo del mercado y su intervención ex ante para garantizar la competencia, entre otras.

sectorial con competencia para intervenir en el mercado⁷. Por aquel entonces la política nacional en la materia tenía por objetivo la provisión del servicio básico universal (servicio de telefonía fija), en condiciones de alta calidad y a precios justos y razonables, a la vez que procuraba la prestación competitiva de otros servicios de valor agregado de la industria. Uno de los directores de aquella CNT, al referirse al marco regulatorio producto de la privatización expresó que “en los textos originales, fue acompañado por la creación de un ente autónomo, en principio formado por concurso, que controla el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el Pliego (Aguar, 2007, p. 258).

Como ya lo mencioné, la primera etapa de la privatización consistió en dejar la explotación del servicio en empresas privadas bajo el régimen de exclusividad, por lo que el Estado procuró generar la institucionalidad suficiente para asegurar que el público pueda acceder al servicio básico telefónico con tarifas verificadas mientras durara la explotación en régimen de exclusividad. De este modo, la CNT centralizaba las facultades de regulación, control, fiscalización y verificación en materia de telecomunicaciones, procurando su especialización e independencia en pos de garantizar la protección del interés público, los derechos de los usuarios y el respeto de los derechos de los prestadores. La CNT fue creada con el objetivo de “asegurar la continuidad, regularidad, igualdad y generalidad de los servicios y de promover el carácter universal del Servicio Básico Telefónico a precios justos y razonables, así como la competencia leal y efectiva de la prestación de aquellos servicios que no estén sujetos a un régimen de exclusividad”⁸.

Posteriormente, hacia mediados de la década de 1990 el ente fue fusionado con el regulador del mercado postal y recibió la denominación de Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC). El nuevo organismo mantuvo las facultades y el objetivo de creación de la CNT, ampliando su ámbito de actuación a otro mercado, en este caso el

⁷ Decreto 1185/90, 22/06/90.

⁸ Decreto 1185/90, artículo 8°.

postal. En lo relevante al sector de telecomunicaciones, la CNC cumplió sus funciones orientada por la política de liberalización y desregulación del mercado. Por su parte, en el 2000 se dictó el decreto presidencial que puso fin al régimen de exclusividad⁹ y, otro decreto determinó la liberalización del sector¹⁰, que definió el nuevo horizonte de actuación del Estado en lo referido a políticas de telecomunicaciones. El nuevo marco regulatorio, posicionó al regulador sectorial como un agente orientado a garantizar las condiciones de prestación de servicios en competencia, proceso que hasta entonces se desarrollaba con similares características y en sintonía con la Unión Europea. El entonces Secretario de Comunicaciones, recuerda:

Esta filosofía de plena apertura, pese a estar marcada en todos los textos jurídicos anteriores, fue enormemente resisitida. En curiosa coincidencia ideológica, tanto Felipe González, de paso por Argentina, cuanto José María Aznar, ejerciendo su mandato, presionaron a De la Rúa para alivianar la competencia ordenada por las normas y aceptada, desde hacía diez años, en los contratos firmados con el Estado. En honor a la verdad, he de decir que el entonces Presidente no transfirió esas presiones, apoyó la estricta defensa de la competencia y pude así, con el equipo de la Secretaría, redactar los reglamentos en total libertad. (Aguiar, 2007, p. 263).

No obstante ello, el país atravesó una crisis en 2001 y el proceso ideado en 2000 no resultó viable en los términos fijados en Decreto 764/00. El servicio básico telefónico, revestía el carácter de servicio público, por lo que sus tarifas quedaron congeladas por la crisis, comenzando posteriormente el crecimiento exponencial de servicios como internet y la telefonía móvil que se prestaban en libre competencia. En este marco, hasta la sanción de Ley 27.078, el sector se reguló con el dictado de resoluciones de la Comisión, de la Secretaría de Comunicaciones (SC), o por decretos presidenciales.

⁹ Decreto 465/00, 09/06/00, Desregulación del mercado.

¹⁰ Decreto 764/00, 05/09/00, Desregulación de los servicios.

El dictado de la Ley Argentina Digital en 2014 significó un reordenamiento normativo del sector, una jerarquización de las regulaciones relevantes y de las principales reglas de juego. Por primera vez el parlamento instituyó una autoridad regulatoria con competencias específicas en la materia, la cual se denominó Autoridad Federal de Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones (AFTIC). En lo que respecta a la política pública sectorial se postuló que debía ser fijada por el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) a través de la AFTIC. La ley planteó un nuevo escenario recogiendo reglas exitosas del pasado y redefiniendo las cuestiones que requerían modernizarse, como veremos más adelante, desde la óptica de un Estado con un rol activo en el sector. Respecto de la AFTIC, se procuró concentrar las funciones sectoriales en un órgano técnico similar a la CNT, descentralizado pero perteneciente a la administración pública, que respondiera a los lineamientos políticos del gobierno nacional, con representación plural en su máximo órgano decisor e incluyendo la experiencia técnica propia de un sector específico, como resulta ser el de las telecomunicaciones.

Con el cambio de gestión de gobierno en 2015 se disolvió la AFTIC para fusionarla junto a la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA), creando el actual Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM) como continuador de las anteriores. A su vez se creó un Ministerio de Comunicaciones con funciones y competencias paralelas al ENACOM, aunque dentro de la estructura de la Administración Pública Nacional (APN) se posicionó como su superior jerárquico, asumiendo las competencias regulatorias en materia de telecomunicaciones. Posteriormente se disolvió el mencionado ministerio y fue el ex Ministerio de Modernización, actual secretaria de Gobierno, quien absorbió su competencia y funciones. Sumado a ello volvieron a dispersarse la producción de normas del sector, primero con el

dictado de un decreto de necesidad y urgencia¹¹ que, entre otras normas, modificó la Ley 27.078, y luego con otros decretos presidenciales específicos para el sector, resoluciones ministeriales, de secretaria de Estado y también del ENACOM.

Sin perjuicio de las modificaciones que por decreto ha tenido la ley sectorial, la misma continúa vigente y si bien es el PEN el encargado de definir la política pública, el ENACOM, formalmente, cuenta con las competencias y facultades de regulación, control, fiscalización y verificación en materia de telecomunicaciones. Como veremos más adelante, desde el PEN se ha definido como objetivo de política pública sectorial la conectividad de redes fijas y móviles. En lo que respecta al proceso de toma de decisiones dentro del ente regulador, el ex Director Pereyra ha dicho que en “el acta 1 el presidente se arroga la capacidad de determinar qué temas van al directorio, sin posibilidad que los directores propongan (...) el temario lo arma exclusivamente el presidente, sobre las iniciativas que el presidente del organismo considera (...) el presidente del organismo determina la agenda” (A. Pereyra, comunicación personal, 23 de abril de 2019).

Las decisiones de ENACOM se plasman en *actas de directorio*¹², y luego del cotejo de las mismas, puede inferirse que actualmente su accionar se orienta a resolver cuestiones administrativas relacionadas con la validación en el otorgamiento de licencias, aprobación de concursos y adjudicación directa de radios de baja a muy baja frecuencia, habilitaciones, adjudicación de proyectos relacionados al SU y la validación de actos definidos en otras instancias de la APN, con casi nula incidencia en la definición de la política sectorial. Estos datos reflejan que, aunque actualmente la ley indique que el ENACOM es la autoridad regulatoria y su Autoridad de Aplicación (AA), las regulaciones relevantes provienen de la Secretaría de Modernización, cuya actividad se orienta a desagregar la política sectorial que se define por decretos presidenciales.

¹¹ DNU 267/15, 29/12/15.

¹² Actas de Directorio, recuperado de: https://www.enacom.gob.ar/actas-del-directorio_p2585 Fecha: 26/06/2019.

b. La política pública para la universalización de las telecomunicaciones

La principal política en materia de telecomunicaciones, históricamente, ha sido la universalización del servicio, puesto que mientras más usuarios se conectan a la red mayores rendimientos obtiene la industria y los propios usuarios del sistema. La universalización del servicio de telecomunicaciones aspira a que todos los habitantes se encuentren conectados a la red de telecomunicaciones del país. Luego de la privatización de ENTEL, el destino del sector quedó concentrado en manos privadas, no habiendo políticas públicas sectoriales. El Estado se encaminaba a garantizar el proceso de liberalización para el 2000 y encontró en el SU una herramienta para asegurar el acceso al servicio de telecomunicaciones en aquellos lugares donde no se interesaba el mercado. Al respecto se señala:

Un objetivo importante de toda política de telecomunicaciones es el de alcanzar la universalización del servicio, que todos puedan disfrutar de las comunicaciones. Se alcanza el *servicio universal*, cuando cada hogar, cada empresa, cada institución está atendida por un prestador. Este objetivo es de difícil cumplimiento. Un primer paso consiste en alcanzar el *acceso universal*, cuando en toda localidad o paraje, pese a que no haya servicio domiciliario en las casas, existen medios de comunicación en espacios públicos cercanos (locutorios, cabinas telefónicas y de Internet, *cybercafés*, etc.), que permiten al menos un uso básico de las comunicaciones (Aguar, H, 2007, p. 266).

En 1997 el PEN declaró de interés nacional el acceso de los argentinos a la “red mundial de INTERNET, en condiciones sociales y geográficas equitativas, con tarifas razonables y con parámetros de calidad acordes a las modernas aplicaciones de la

multimedia”, facultando a la entonces SC a analizar la incorporación de internet en las “características definitorias del servicio universal”¹³. Es de destacar que en la motivación de la medida, el entonces “Gobierno Nacional” entendió que poseía la “obligación de promover un servicio universal, especialmente a aquellos con recursos limitados, que asegure que las escuelas, bibliotecas, centros de atención médica, y áreas rurales, entre otros, se beneficien con INTERNET y que la nueva revolución que representa, constituya uno de los grandes cambios de comienzos del nuevo siglo, con la colaboración del sector privado para asegurar que la red este constituida de la mejor y más eficiente manera”. En esta línea, Carrizo y Guido (2013) han reseñado la política pública de nuestro país en el sector de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) desde fines del Siglo XX. Las autoras citan como primer antecedente el Programa `argentin@internet.todos` de 1998¹⁴, renombrado en el 2000 como Programa Nacional para la Sociedad de la Información¹⁵. Dicho programa procuraba promover la universalización de Internet y de otras redes digitales de datos, así como la difusión de las TIC en zonas vulnerables. Otro hito fue la creación del Programa Conectar Igualdad en 2010¹⁶, que contemplaba la provisión de equipamiento y la conectividad entre sus principales líneas de acción. En ese mismo año, y orientado específicamente a la industria de telecomunicaciones, se creó el Plan Nacional de Telecomunicaciones Argentina Conectada¹⁷ que centró su objeto en el despliegue de infraestructura y los servicios en materia de telecomunicaciones para todo el territorio nacional. Las autoras concluyeron que “Progresivamente, el Estado gana protagonismo en las obras de infraestructura y en las iniciativas vinculadas con nuevos servicios y como operador comercial” (p. 180).

¹³ Decreto 554/91, 23/06/97.

¹⁴ Decreto 1018/98, 01/09/98.

¹⁵ Decreto 252/00, 17/03/00 y 243/01, 26/02/01.

¹⁶ Decreto 459/10, 07/04/10.

¹⁷ Decreto 1552/10, 21/10/10.

Es importante profundizar en estos hitos de la política pública en materia de universalización de las telecomunicaciones puesto que resultará relevante al momento de analizar la evolución del objeto de estudio de la presente investigación. Por su parte, el Programa `argentin@internet.todos` de 1998 tuvo por objeto el desarrollo de las comunicaciones telemáticas en nuestro país mediante la difusión y promoción de internet. Su implementación consistió en la ejecución de emprendimientos comunitarios con aplicaciones interactivas y multimediales denominados Centros Tecnológicos Comunitarios (CTC)¹⁸. El diseño y la implementación del programa quedaron a cargo de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT)¹⁹ y la entonces SC. El financiamiento se obtuvo de los aportes de capital e inversión que ENTEL efectuó para participar en diversas organizaciones internacionales de la industria²⁰, los que retornaron al patrimonio del Estado luego de la privatización de la empresa. Los aportes recuperados fueron transferidos a la UIT para financiar el programa. Dos años más tarde, se creó el Programa Nacional para la Sociedad de la Información, que tuvo por objeto la elaboración de políticas y proyectos para difundir información, conocimientos e intercambios mediante la utilización de procedimientos informáticos. Al coordinar los proyectos y recursos en la temática, absorbió el proyecto de los CTC y, consecuentemente, el programa `argentin@internet.todos`.

Otra acción relevante se concretó en 2010 con la creación del Plan Nacional de Telecomunicaciones Argentina Conectada (Argentina Conectada), que estableció como uno de sus ejes estratégicos el desarrollo del SU, entendiéndolo como una herramienta

¹⁸ Implementación de Centros Tecnológicos Comunitarios (CTC), consistentes la instalación en un set de artefactos tecnológicos destinados al uso comunitario (computadoras, impresoras, etc.), contaba con un coordinador técnico y un coordinador pedagógico para la gestión del centro y su llegada a la comunidad en el cual se instalaba.

¹⁹La UIT es el organismo especializado de las Naciones Unidas para las TIC, fue fundada en 1865 para facilitar la conectividad internacional de las redes de comunicaciones, nuestro país es miembro. Ver más en <https://www.argentina.gob.ar/modernizacion/setic/organismos-relacionados/uit> Recuperado el 02/07/2019.

²⁰Organización Internacional de Telecomunicaciones por Satélites (INTELSAT) y Organización Internacional de Comunicaciones Marítimas por Satélite (INMARSAT).

fundamental para garantizar prestaciones que promuevan la inclusión digital en la Sociedad de la Información y el Conocimiento. Como veremos más adelante, Argentina Conectada fue el disparador de una serie de eventos que modificaron radicalmente el escenario de las TIC en nuestro país y redefinió el rol del Estado en la industria de telecomunicaciones. En 2012 fue premiado por la UIT como el mejor plan de telecomunicaciones a nivel internacional.

En el mes de noviembre de 2014 el PEN envió el anteproyecto de Ley Argentina Digital al Senado de la Nación, en ésta oportunidad se expidieron diversas autoridades del ejecutivo, cuyas exposiciones serán destacadas a continuación a los efectos de comprender los cambios en rol del Estado y de las políticas públicas planteadas en el sector de las telecomunicaciones²¹. El entonces Ministro de Planificación Federal e Inversión Pública y Servicios, recordó que Argentina Conectada fue el disparador de acciones concretas de gran impacto en la industria, y listó la construcción del Data Centro de ARSAT en Benavidez, instalación de 173 Núcleos de Acceso al Conocimiento en 150 localidades, 120 Puntos de Acceso Digital, 2.248 estaciones satelitales de conectividad de Internet para escuelas rurales y de frontera, entrega de 4.500.000 netbooks a estudiantes de escuelas públicas, nuevo reglamento de calidad de los servicios de telecomunicaciones, subasta de bandas del Espectro Radioeléctrico para el servicio de telefonía móvil de cuarta generación (4G), el desarrollo y lanzamiento del “ARSAT 1”. En la misma oportunidad, el entonces Jefe de Gabinete de Ministros expuso que Argentina Digital “...implica la modernización de carácter estructural del sistema de telecomunicaciones, incorporando la tecnología informática y de las comunicaciones como un hecho trascendente, con el objeto de lograr la plena inclusión social, elevando a la categoría de derecho humano precisamente esta iniciativa”.

²¹ Presentación “Argentina Digital”, versión taquigráfica. Recuperado de <https://www.senado.gov.ar/prensa/12548/noticias>. Fecha: 27/03/2019.

Finalmente, para cerrar la contextualización de la formulación de la Ley Argentina Digital, en la misma oportunidad el entonces Secretario de Comunicaciones sostuvo que el anteproyecto convalidaba las políticas ejecutadas desde el año 2003 haciendo foco en el rol planificador del Estado, y en particular sobre el SU expresó que el anteproyecto incorporaba el sistema existente y buscaba mejorarlo. Las mejoras recaían en la naturaleza de los fondos recaudados y el complejo esquema de ejecución, buscando integrar el sistema del Decreto 764/00 a las experiencias y resultados del modelo propuesto por Argentina Conectada. El Secretario manifestó que “Lo que nosotros proponemos es mantener el esquema: crear el fideicomiso a través de una ley nacional, regularizar esa situación, y que ese fideicomiso tenga todas las características de un fideicomiso regulado, controlado por la AGN, controlado por la SIGEN, controlado por todos los esquemas que tienen las leyes nacionales. Salir del esquema de fideicomiso privado y, por lo tanto, ganar en control; y también mantener la posibilidad de la licitación entre los privados, pero permitir al Estado nacional que lo ejecute, como ha logrado ejecutar toda la enorme inversión que se ha hecho desde Argentina Conectada.”

La sanción de la Ley Argentina Digital en 2014 retoma este protagonismo del Estado como planificador del sector de las telecomunicaciones, declarando de interés público el desarrollo de las TIC, las telecomunicaciones y sus recursos asociados, indicando que su objeto es el de posibilitar el acceso de la totalidad de los habitantes del país a los servicios de TIC en condiciones sociales y geográficas equitativas. La nueva ley redefine cuestiones relativas a la fuente de financiamiento del SU flexibilizando el proceso de implementación mediante programas específicos definibles por la AA. La ley dispone con claridad que “Corresponde al Poder Ejecutivo nacional, a través de la AA, definir la política pública a implementar para alcanzar el objetivo del Servicio Universal”²².

²² Ley N° 27.078 Argentina Digital, artículo 20.

A fines del 2015 cambió la gestión de gobierno y la ley Argentina Digital fue modificada por el DNU 267/15. En lo que respecta a la política de telecomunicaciones, la primera medida adoptada se orienta al proceso de convergencia entre los sectores de telecomunicaciones y de medios. Desde el PEN se determinó la fusión de las autoridades regulatoria de ambos sectores, creando un nuevo ente nacional y una Comisión para la Elaboración del Proyecto de Ley de Reforma, Actualización y Unificación de las Leyes 26.522 y 27.078. El Decreto, en sus considerandos, recuerda que el artículo 20 de la Ley 27.078 dispone que le corresponde al PEN definir la política pública a implementar para alcanzar el objetivo del SU, sin aportar innovaciones en la parte resolutive.

A partir de la modificación de la Ley 27.078, desde el PEN se han dictado normas orientadas, en general, a incrementar la conectividad de redes fijas y móviles en todo el país. En 2016 se creó el “Plan Nacional para el Desarrollo de condiciones de Competitividad y Calidad de los Servicios de Comunicaciones Móviles”²³, cuyo objetivo consiste en favorecer una mayor eficiencia en el mercado de comunicaciones móviles, iniciando un proceso de adecuación normativa y generando incentivos para que los operadores desplieguen infraestructura para la conectividad móvil. En materia de SU, se estableció que debía incorporarse al RGSU “el otorgamiento de prioridad para considerar elegibles en programas con Fondos del Servicio Universal a proyectos a desarrollarse en aquellos municipios que hayan adoptado la normativa propuesta en el Código de Buenas Prácticas para el Despliegue de Redes de Comunicaciones Móviles”. Como veremos más adelante, a la fecha no se ha asociado el SU con el desarrollo de redes móviles.

En el mismo año, el Presidente de la Nación anunció el lanzamiento del Plan Federal de Internet, que en los hechos operó como el Plan Conectividad a través de la Red

²³ Decreto 798/2016, 22/06/16.

Federal de Fibra Óptica²⁴. El citado plan tiene por objeto la extensión de la infraestructura de fibra óptica a cargo de la Empresa Argentina de Soluciones Satelitales S.A. (ARSAT), la cual opera en el mercado como prestadora de servicios mayoristas. Este plan obtuvo una gran fuente de financiamiento mediante uno de los nuevos programas específicos del SU denominado “Programa Conectividad”, el cual será objeto de análisis en el capítulo tercero²⁵. En este orden de cosas, a fines de 2016, el PEN dictó un nuevo decreto que tiene por finalidad la reglamentación de la ley sectorial “a los efectos de fijar las condiciones básicas para alcanzar un mayor grado de convergencia de redes y servicios en condiciones de competencia, promover el despliegue de redes de próxima generación, facilitar la penetración del acceso a internet de banda ancha en todo el territorio nacional y mejorar la calidad y cantidad de servicios de comunicaciones móviles para la convergencia”²⁶. En el considerando sexto del decreto se explicita que:

Las actuales políticas públicas se orientan a priorizar la realización de inversiones genuinas y a incentivar el desarrollo de redes alternativas de distintos servicios de telecomunicaciones o de un mismo servicio en distintos segmentos del mercado, en el marco del escenario y la estructura actual del sector en la REPÚBLICA ARGENTINA.

En enero de 2018 se da a conocer el Anteproyecto de Ley de Comunicaciones Convergentes²⁷, que si bien no fue remitido al Congreso para su tratamiento, permite conocer la orientación actual de la política TIC. En materia de SU mantiene un esquema similar al que se encuentra vigente, diferenciándose en el objeto, la incorporación de un Consejo Consultivo en la administración del fondo y exención de aportes. El anteproyecto establece como objeto del SU “la inclusión digital y el acceso a la banda ancha a cada

²⁴ Resolución 118/2016, 08/06/2016, Ministerio de Comunicaciones.

²⁵ Resolución 3597/16, 15/07/16, ENACOM.

²⁶ Decreto 1340/16, 30/12/2016.

²⁷ Anteproyecto “Ley de Comunicaciones Convergentes”. Recuperado de <https://www.enacom.gob.ar/leydecomunicaciones>, Fecha: 01/07/19.

habitante del país, independientemente de su localización geográfica, con una calidad específica y a un precio accesible”. La administración del fondo vuelve a recaer en un Consejo Consultivo integrado por representantes de los sectores, público y privado, a la vez que establece la exención de aportes para determinados operadores independientes y para prestadores en localidades de menos de 3.000 habitantes.

En octubre de 2018 se relanza el Plan Federal de Internet bajo el nombre de Plan de Conectividad y Telecomunicaciones²⁸ teniendo entre otros objetivos la actualización tecnológica para incrementar la velocidad de internet fija e incrementar las conexiones a internet, alcanzar el 100% de cobertura móvil de alta velocidad en todas las localidades y rutas nacionales. El relanzamiento del Plan, como veremos en próximos capítulos, impacta directamente en la utilización de las herramientas que son objeto de estudio de la presente investigación.

Posteriormente, el PEN aprueba las bases para la Agenda Digital Argentina²⁹, que, asociada al desarrollo digital, tiene por objetivo el despliegue de infraestructura y conectividad. La política se orienta al fortalecimiento de la infraestructura de las telecomunicaciones “para avanzar hacia la universalización del acceso a la población y para alcanzar mejoras sustanciales en la capacidad y calidad”. Uno de sus ejes estratégicos es la Infraestructura, la cual reconoce como indispensable para acceder a Internet y, por medio de este último, para ejercer los derechos vinculados a su uso (acceso a la información, comunicación, educación, salud y libertad de expresión). La política del gobierno establece la necesidad de la cooperación entre el sector público y el privado, dada la extensión territorial de nuestro país y las diversas realidades sociales y económicas que se presentan. Entre las líneas de acción planteadas en el marco de esta política, y en lo que respecta al SU, destacan la de complementar la ejecución del Plan Federal de Internet

²⁸ Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/planconectividad>. Fecha: 01/07/2019.

²⁹ Decreto 996/2018, 02/11/18.

y la de potenciar la aplicación del SU para posibilitar el acceso de todos los habitantes de nuestro país a los servicios TIC.

c. El Servicio Universal

- Antecedentes y precisiones conceptuales

El origen del término SU se remonta al año 1907, fecha en la cual, el presidente de AT&T Theodore Vail, propone al gobierno de EEUU la organización monopólica para la industria de las telecomunicaciones con la finalidad de capitalizar los efectos de las economías de red. De este modo Vail acuñó el lema "one system, one policy, universal service" iniciando el proceso de "universalización de las telecomunicaciones" (Schneider, 2000). Esta primera noción sobre la universalización del servicio, respondió a una necesidad de desarrollo del mercado, como también para justificar la monopolización del servicio en pos de aprovechar las economías de escala.

Como lo reseñara, las primeras grandes empresas de telecomunicaciones fueron, en su mayoría, monopolios públicos, por lo que la política de extensión universal del servicio a todo el territorio nacional se realizó mediante la acción directa del Estado como único prestador. La posterior liberalización del sector supuso un desafío para el cumplimiento de fines sociales en un marco guiado por las reglas de la libre competencia en la explotación privada del servicio. Actualmente no existe consenso internacional en la definición del SU, no obstante, para poder determinar el concepto con el cual trabajaré a lo largo de esta investigación, abordaré el tratamiento que le han dado los organismos internacionales y autores nacionales y extranjeros.

En 1996 la Organización Mundial de Comercio (OMC) estableció definiciones y principios relativos al marco reglamentario de los servicios de telecomunicaciones:

Todo Miembro tiene derecho a definir el tipo de obligación de SU que desee mantener. No se considerará que las obligaciones de esa naturaleza son anticompetitivas per se, a condición de que sean administradas de manera transparente y no discriminatoria y con neutralidad en la competencia y no sean más gravosas de lo necesario para el tipo de servicio universal definido por el Miembro.” (Documento de Referencia OMC-GNTB del 24 de abril de 1996).

Por su parte, la UIT en 1998 emitió su informe sobre el Desarrollo Mundial de las Telecomunicaciones poniendo el foco en el Acceso Universal. En su glosario conceptualizó al Acceso Universal como “acceso razonable a las telecomunicaciones para todos. Incluye el servicio universal para quienes pueden pagar el servicio telefónico individual y la instalación de teléfonos públicos a una distancia prudencial para el resto de la población”. En el mismo glosario definió al SU como “disponibilidad, acceso no discriminatorio y asequibilidad general del servicio telefónico. El nivel de servicio universal se mide estadísticamente en términos de porcentaje de hogares con teléfono”. En otras palabras, el acceso universal es una categoría general que incluye al SU, caracterizándose éste último por su condición de disponibilidad, acceso no discriminatorio, con determinada calidad y a un precio asequible con independencia de la localización geográfica.

Las definiciones aportadas por los citados organismos internacionales presentan al SU por las características que componen su “prestación” pero sin ofrecer un concepto positivo. La Comisión Interamericana de Telecomunicaciones (CITEL), con motivo del análisis del citado informe de la UIT, ha expuesto:

Sea cual fuere el estadio de desarrollo de los países considerados y las opciones estructurales adoptadas para la prestación de los servicios de telecomunicaciones, evidentemente la preocupación por dejar bien en claro los términos que se estén

usando ha estado siempre presente, siendo especialmente importante definir el contenido del servicio universal más que considerar las formas de su expresión verbal. (CITEL, 2000, p. 18).

Seguidamente la CITEL asoció el acceso universal con el acceso a servicios de telecomunicaciones a una distancia razonable y el SU con un teléfono en cada hogar (p. 19). En otras palabras, el SU consiste en el efectivo funcionamiento de un teléfono en cada hogar de cada país.

Por su parte, los autores y expertos que han indagado sobre la materia, presentan diversas aproximaciones conceptuales. Por ejemplo, desde la perspectiva económica, Ferro y Celani (2001) sostienen que el concepto del SU tiene una historia y una evolución, expresando que al momento del nacimiento del concepto, el mismo surgió como una prescripción de política que sirvió para transformar la industria telefónica en un monopolio regulado. Los autores afirman que “la política del SU se entiende como acción del gobierno para promover el acceso económico a la red y al servicio” (p. 13). Compartiendo la perspectiva, Carlón Ruiz (2006, 2010) observa al SU como una técnica de servicio público³⁰ que es producto de la mutación de la actividad económica de las telecomunicaciones, la cual evolucionó de ser considerada un servicio público hacia una actividad de interés económico como consecuencia de la liberalización del mercado. El autor asevera que el SU es una pieza clave de la intervención pública en las actividades económicas. Asimismo, Hernandez-Mendible (2016), quien comparte la visión del SU como una consecuencia de la reingeniería del servicio público en esta industria, desde una óptica que se acerca a una concepción social expone:

El Estado ha asumido el compromiso social de que todas las personas deben tener efectivo acceso, sin discriminación de ninguna naturaleza, a los servicios que le

³⁰ Entendida como técnica jurídica que busca garantizar la prestación de estas peculiares necesidades en las que confluye un interés general (Carlón Ruiz, 2006, pág. 37)

permiten ejercer los derechos de comunicación y búsqueda de información libre y plural, contribuyendo además a garantizar la cohesión social.” (p. 340).

Por otro lado, uno de los autores argentinos que procuran definir al SU en su doble faceta económica y social es Porto (2018) quien destaca que la creación del SU en el año 2000 buscaba atender a quienes se habían quedado afuera del mercado, constituyéndose en el “elemento social del sistema”³¹. Por su parte, Donoso Abarca (2002) agrega un concepto técnico afirmando que, en general, se entiende por SU al conjunto mínimo de servicios básicos que se encuentran disponibles para todos los usuarios, bajo determinadas condiciones de calidad, a un precio asequible y con independencia de su situación geográfica. En esta línea, Aguiar (2007) afirma que “se alcanza el *servicio universal*, cuando cada hogar, cada empresa, cada institución está atendida por un prestador” (p. 266).

Por su parte, otros autores ofrecen precisiones mediante la definición de las Obligaciones del Servicio Universal (OSU), las mismas aportan nociones sobre las obligaciones que pueden derivarse al momento de la implementación del SU. En esta dirección, Cremer (2009), luego de aclarar que las definiciones corresponden a cada sector y país, manifiesta que las OSU consisten en “la obligación que se impone sobre un operador para que ofrezca una gama o un paquete básico de servicios, de “buena calidad”, a todos los usuarios y a precios asequibles” (p. 28). Concluyendo que estas obligaciones revisten el carácter de restricciones sobre las políticas de fijación de precios del operador, concepción que comparte con Ferro y Celani (2001).

Otras definiciones más contemporáneas han sido ofrecidas en trabajos de investigación que abordan el SU como su objeto de estudio. En su investigación, Wessel (2011) se comprende el SU como “un paquete de servicios garantizados a toda la

³¹ Se refiere al sistema implementado por el Decreto 764/00 para la liberalización del mercado de telecomunicaciones.

población, con una calidad mínima y a unos precios asequibles. Habitualmente se impone, además, que el precio y la calidad deben ser uniformes geográficamente” (p. 18). En el mismo sentido se expresa Di Paola (2014), quien define al SU como “el conjunto de servicios cuya prestación se garantiza a todos los usuarios finales con independencia de su localización geográfica con una calidad determinada y a un precio asequible” (p. 8).

Otra fuente relevante para precisar el concepto del SU es el que aporta Ley Argentina Digital, en la que se define al SU como “el conjunto de Servicios de TIC que deben prestarse a todos los usuarios, asegurando su acceso en condiciones de calidad, asequibilidad y a precios justos y razonables, con independencia de su localización geográfica” (art. 18, Ley 27.078).

Finalmente, luego de recorrer las aproximaciones brindadas por los autores para conceptualizar al SU, a lo largo del presente trabajo entenderé por SU al conjunto determinable de servicios que ofrece la industria de telecomunicaciones y que deben ser prestados a todos los usuarios que así lo requieran bajo determinadas condiciones de calidad y asequibilidad con independencia de la localización geográfica del acceso solicitado. Partiendo de esta definición propia, y considerando su impronta económica y social, abordaré al SU como una herramienta de la política pública orientada a la universalización del servicio de telecomunicaciones. En esta línea, Porto (2018) ha expresado que “se está pensando el Servicio Universal como parte de las políticas públicas, más que como un instrumento específico de la legislación en materia de telecomunicaciones” (p. 174).

Por ello, en los próximos capítulos, ahondaré en la evolución del SU y su impronta en nuestro país, lo que permitirá exponer su concepción actual como herramienta de las políticas públicas de universalización del servicio de telecomunicaciones, entendido en términos de conectividad. En el presente trabajo, cuando menciono la conectividad, me

refiero a “a la oferta y a la provisión de infraestructura y de equipos que permiten la conexión tecnológica a la red global de tecnologías de información y comunicación” (Duarte & Pires, 2011, p. 4). En otras palabras, las políticas de universalización en términos de conectividad tienen por objeto el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones en todo el territorio nacional, de modo tal que cualquier ciudadano tenga posibilidad de acceso a los servicios de telecomunicaciones. Cuando esta acepción se relaciona con el SU debe agregarse que esta disponibilidad de servicios lo es en igualdad de condiciones de calidad, a precios justos con independencia de la localización geográfica donde se requiera el acceso al servicio.

-Fuente de financiamiento

El despliegue de infraestructura de telecomunicaciones requiere de grandes inversiones, las que son consideradas como costos hundidos que requieren de varios años para amortizarse, brecha temporal que variará según la densidad poblacional y nivel de ingreso que tenga la población de la localización del despliegue.

En el siguiente capítulo profundizaré sobre la fuente de financiamiento que ha establecido nuestro país para el desarrollo de programas específicos del SU. En rasgos generales, como ya he mencionado, cada país determina su tipo de SU y por ende su fuente de financiamiento. Con la finalidad de ser ejemplificativa mencionaré que entre las alternativas que han elegido los países abarcan la afectación de partidas presupuestarias, generación de fondos de aplicación específica que pueden nutrirse de aportes públicos y/o privados y financiamiento externo mediante agencias o programas específicos, entre otros (Barrantes Cáseres, 2011).

-Breve reseña del SU en otros países

Como ya reseñé, la OMC declaró que cada país define el paquete de servicios u obligaciones que han de prestarse para el “tipo de servicio universal definido por el Miembro”³². Presentaré a continuación una breve descripción sobre el “tipo de servicio universal” adoptado en países que se toman como referencia, esto es Estado Unidos y España, y dentro de la región, Chile.

Estados Unidos dicta la Ley de Telecomunicaciones en los años 1990 y contempla la creación de un Fondo de Servicio Universal, el cual concretó el regulador del país. El fondo es gestionado por una corporación independiente del gobierno, con un Consejo de Administración compuesto por miembros que representan a diversos actores del sector y un equipo ejecutivo compuesto por profesionales especializados. El fondo se compone por un porcentaje representativo de las ganancias de las empresas de la industria, aunque los costos pueden ser trasladados a los usuarios. El objetivo del SU es el de la accesibilidad para toda la población y, si bien en sus comienzos operó a modo de subsidio para servicios básicos, actualmente los fondos se orientan a incrementar el despliegue de redes fijas y móviles para el desarrollo del servicio de Banda Ancha.

España define al SU como el conjunto de servicios básicos de comunicaciones electrónicas cuya prestación se garantiza a todos aquellos que la soliciten. En España se dilucida cuál es el tipo de servicio a prestar con los fondos del SU, entre ellos el servicio básico telefónico, de cabinas públicas, la elaboración y entrega de la guía telefónica, medidas para usuarios con discapacidad e inclusive la conexión a banda ancha. El eje del sistema recae sobre las obligaciones de SU, las que operan a modo de cargo específico sobre una licenciataria una vez que se licitan las mismas, compensando los cargos extraordinarios que le ocasionan.

³²Documento de Referencia OMC-GNTB del 24 de abril de 1996. Aprobado el protocolo por nuestro país por Ley 25.000.

Entre los países vecinos, Chile definió en la década de los años 80 la creación del Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones. También surgió con el objetivo de expandir el acceso de los servicios básicos de telefonía para posteriormente reconvertirse en proyectos orientados a la expansión de las redes troncales de banda ancha e incluso de las redes móviles. El fondo se financia mediante el presupuesto general del Estado, se gestionan proyectos, se licitan los adjudicatarios quienes asumen los costos que son reintegrados a posterioridad mediante la ejecución de fondos del SU.

En líneas generales, en Latinoamérica la mayoría de los países cuentan con fondos del SU, aunque se encuentran subutilizados o ejecutados de manera ineficiente, los que se han utilizado a modo de subsidio parcial sobre inversión, apalancando considerablemente monto de inversión del sector privado (REGULATEL, 2006).

III. Corolario

La evolución de la industria de telecomunicaciones ha otorgado diversos roles al Estado. En un comienzo asistimos al rol de proveedor de servicio público, luego con la privatización un rol de contralor de obligaciones contractuales pre establecidas, que con miras a la liberalización del sector operaría como un regulador garante de la libre competencia. A partir de la crisis de 2001, el rol del Estado cambió paulatinamente en todos los ámbitos de su intervención y presencia. En materia de telecomunicaciones, Argentina Conectada marcó el hito del cambio ideológico en la materia reformulando el rol del Estado. El plan definió claros ejes estratégicos, entre ellos, el de la extensión del SU, asociándolo a la creación de la Red Federal de Fibra Óptica (REFEFO) que supuso un gran despliegue de infraestructura y conectividad a todo el país y en manos de una empresa estatal. Luego del dictado de la Ley Argentina Digital, se reafirma este Estado

activo y presente en materia de política de telecomunicaciones (Porto 2018). Sobre el tema, la ex presidenta Cristina Fernández de Kirchner, sostuvo que el 2014 fue un año de consolidación de las políticas implementadas desde el 2003 mediante la sanción de leyes que se orientaron a dar un rol activo al Estado en resguardo de los recursos estratégicos, mencionando que en “diciembre de 2014 se aprobó la Ley Argentina Digital para seguir desarrollando la red de comunicaciones”. (Fernández, 2019, p. 303).

El Estado se hizo eco del rol social de las comunicaciones y de su importancia estratégica para el crecimiento económico y productivo del país, atendiendo a las necesidades de la ciudadanía donde estos servicios se transforman en un dinamizador de la cohesión social y el desarrollo personal y colectivo, acotando distancias y reduciendo asimetrías de información. Es por ello que resulta significativo repensar al SU desde la óptica de los usuarios para entenderlo como una herramienta de política pública que permite al Estado materializar su intervención en la reducción de brechas de conectividad y acceso a los ciudadanos. La Ley Argentina Digital puso el foco en el usuario del servicio, y no en los potenciales clientes de un prestador, siendo que el Estado no busca intervenir en un mercado con fallas, sino actuar ante un problema social que demanda atención planificada y estratégica para atender necesidades concretas de conectividad.

En el próximo capítulo indagaré sobre el SU en nuestro país, desarrollaré cuestiones relativas a su origen y evolución, lo cual permitirá continuar avanzando en la comprensión del cambio que implicó para el SU el dictado de la Ley Argentina Digital, sirviendo de vía para cristalizar el nuevo accionar del Estado, aún en un mercado abierto a la competencia.



Universidad de
San Andrés

Capítulo 2

El Servicio Universal en la Argentina

Introducción

En el presente capítulo me centraré exclusivamente en el SU de nuestro país, el cual definí previamente como el conjunto determinable de servicios que ofrece la industria de telecomunicaciones y que deben ser prestados a todos los usuarios que así lo requieran bajo determinadas condiciones de calidad y asequibilidad con independencia de la localización geográfica del acceso solicitado.

El capítulo será estructurado en dos apartados a los efectos de facilitar su análisis. En el primer apartado tomaré como referencia la norma que establece el SU a partir del 2000 y expondré sus características y componentes relevantes focalizando la explicación en el Fondo Fiduciario del Servicio Universal (FFSU), el Comité Técnico a cargo de su administración y los programas implementados hasta la modificación normativa del 2014.

En el segundo apartado explicaré el SU a partir del dictado de la Ley Argentina Digital, las implicancias del nuevo marco normativo en la materia y el rol del Estado. Finalmente destaco que en este capítulo se incorporarán la mayoría de los aportes realizados por los expertos entrevistados, lo cual procurará enriquecer y actualizar el desarrollo propuesto.

I. El surgimiento del Servicio Universal en la Argentina (2000-2014)

El SU comienza formalmente en nuestro país con el dictado del Decreto 764/2000; si bien existió el antecedente de la Resolución 18971/99 de la SC el mismo no se implementó y prontamente fue sustituido por la norma del 2000. Como ya mencioné, la universalización del servicio de telecomunicaciones nace con la propia industria, concebida como el derecho de toda persona a utilizar los servicios de telecomunicaciones, principalmente por la incorporación al patrimonio nacional de la red telefónica más importante que existía dentro del territorio, en la estatizada Empresa Mixta Telefónica Argentina (EMTA; 1947), luego Teléfonos del Estado (TE; 1949), y finalmente, Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL; 1956).

El Estado Nacional, además de regulador, se constituyó en el principal prestador, principalmente con la sanción de la Ley Nacional de Telecomunicaciones, 19.798 (1972), al retener el monopolio jurídico del transporte de información a distancia, ejercitándolo por sus propios medios; más allá de las figuras de concesión o permiso subordinadas al contralor de su poder soberano. Lo señalado, es un claro ejemplo de la necesidad del Estado Nacional de asegurar la continuidad, regularidad, igualdad y generalidad en la prestación de dichos servicios (Schifer y Porto, 2002). Al respecto, Ferro y Celani (2001) interpretan, que “la igualdad cierra la puerta a la discriminación de precios. La generalidad coloca la meta en diseminar los beneficios a todos los consumidores que deseen tener el servicio. Se entiende la universalidad como la promoción universal de telefonía básica a precios justos y razonables” (p. 21).

Posteriormente, con la sanción de la Ley 23.696 de Reforma del Estado y Emergencia Administrativa de 1989, se establece un nuevo marco legal -entre otros servicios- para las telecomunicaciones de nuestro país, y un derrotero jurídico definido en

tres etapas: privatización, desmonopolización y desregulación. Como mencioné en el capítulo anterior, la privatización del servicio se concedió a las nuevas empresas del sector con un periodo de exclusividad para su explotación. Aproximándonos al fin del periodo de exclusividad, se dictó el decreto de Rebalanceo Tarifario³³, oportunidad en la que se incorporaron nociones que luego servirían de base para el SU. En esta oportunidad se creó la categoría de cliente de bajo consumo, se mantuvo el trato diferencial a jubilados, estableciéndose a su vez el principio de igualdad en el tratamiento de consumidores de diversas áreas geográficas (Schifer y Porto, 2002).

Con la sanción del Decreto 764/00 se dispuso la liberalización de los servicios de telecomunicaciones, aprobándose diversos reglamentos del sector. Al respecto Porto ha expuesto que la base ideológica del decreto fue la satisfacción de los derechos de los usuarios, lo que se lograría asegurando la efectiva competencia del mercado, para ello se dictaron “tres reglamentos, el reglamento de interconexión, el reglamento de licencias y el reglamento de administración del espectro. Entonces si vos te fijas en los tres reglamentos tienen como telón de fondo la idea de la competencia”. El experto también sostiene que aunque “diseñemos el mejor mercado posible, el mejor diseño institucional, va a haber un sector de la sociedad que va a quedar afuera de ese mercado. Precisamente para eso se dispone el servicio universal, para atender esas fallas de mercado, para atender esos sectores que quedaron fuera del mercado, sectores económicamente postergados y geográficamente aislados, en donde el mercado no iba a darle una respuesta y ahí llega el servicio universal para atenderlo” (R. Porto, comunicación personal, 29 de marzo de 2019). Del mismo modo, el entonces Secretario de Comunicaciones, y redactor del decreto en cuestión, al ser consultado sobre el propósito del SU comentó que buscaba:

³³ Decreto 92/97, 31/01/97.

Transformar el mercado en una oportunidad para aquellos que no acceden a él (...) Entonces al desarrollar fuertemente el mercado por un lado, y utilizar los recursos del 1% para satisfacer las necesidades de comunicaciones que no pueden expresarse adecuadamente en demanda o porque falte la capacidad de la demanda, o porque la oferta sea inhábil, pobre o mezquina, en todos esos casos hay un efecto de complementación, de tenaza, que va permitiendo que se desarrollen las comunicaciones (H. Aguiar, comunicación personal, 10 de julio de 2019).

En el Reglamento General del Servicio Universal³⁴ (RGSU) se señala la necesidad de asegurar el acceso de los habitantes de la Nación a los servicios esenciales de telecomunicaciones, con independencia de sus circunstancias económicas, localización geográfica, o limitaciones físicas. Al respecto, Aguiar reflexiona sobre la interacción entre mercado y SU y resalta que:

La interacción entre mercado y SU, potencia el mercado, integra las necesidades, las transforma en demanda y genera niveles superiores que serán satisfechas primero por el mercado y que siempre tendrán un punto de desequilibrio, de incompletitud, de igualdades no satisfechas en el acceso a la comunicación, y por más que parezca que vamos avanzando siempre tendremos necesidades que cubrir, en donde el mercado no puede dar todas las respuestas (H. Aguiar, comunicación personal, 10 de julio de 2019).

El citado reglamento dispuso como propósito del SU, lograr que aquella parte de la población que, por una falla del mercado, no podía recibir los servicios esenciales, tuviera acceso a ellos, estableciéndose, entre otros, los servicios comprensivos de sectores beneficiados, prestadores obligados a brindarlo, método de cálculo de los costos netos de la prestación y su financiamiento. El régimen del SU estableció zonas de altos costos y

³⁴ Anexo III del Decreto 764/00, 05/09/00.

zonas deficitarias, cuyos clientes eran elegibles a los fines de la percepción de los subsidios del SU, definiendo los clientes o grupos de clientes que, por sus características de consumo, su localización o sus características físicas, resultaban deficitarios. Luego de ocho años se modifica el reglamento general³⁵ y define al SU como “el conjunto de servicios y programas, variables en el tiempo, definidos por el Estado nacional, destinados a la población en general con una determinada calidad y a precios accesibles, a los que deberá tener acceso con independencia de su localización geográfica y sus condiciones sociales”. En esta oportunidad se definió la conformación del Fondo Fiduciario del Servicio Universal (FFSU), manteniendo el carácter privado de los fondos y se creó un Comité Técnico con representantes de los sectores público y privado, encargado de analizar la factibilidad técnica, económica y de financiamiento de los programas. En esta línea, a principio del 2009 se aprobó el modelo de contrato de fideicomiso y, en mayo del mismo año, se creó el programa “Telefonía e Internet para localidades sin cobertura de servicio básico telefónico”, sumándose en 2010 los programas para brindar Internet a Bibliotecas Populares y Establecimientos Educativos.

En agosto de 2016, la AGN realizó una auditoría a lo actuado por la SC y la CNC sobre la ejecución del FFSU durante el período 01/04/08–31/10/13. En el periodo bajo análisis, el dinero que las empresas debían aportar era destinado a tres programas: proveer telefonía e Internet para Localidades sin Cobertura, Internet para Bibliotecas Populares, e Internet para Establecimientos Educativos. Del resultado de la auditoría se constató que sólo el 33% de 1135 empresas aportó al FFSU, y que la SC y la CNC no realizaron las acciones tendientes a que los prestadores cumplan con el aporte. Además, la SC le brindó a las empresas, para el caso de obligaciones pendientes, la posibilidad de la presentación

³⁵ Decreto 558/08, 14/01/09.

de proyectos de inversión para “Infraestructura y Equipamiento”³⁶. De los tres programas a los que estaban destinado los fondos del FFSU, la SC suspendió “Bibliotecas Populares” y “Cobertura de Servicio Básico Telefónico”, permaneciendo únicamente vigente, “Internet para Establecimientos Educativos”, ejecutado en un 40%. El tema de la implementación de programas específicos en esta etapa será retomado antes de finalizar el capítulo.

a. Fondo Fiduciario del Servicio Universal

Como he mencionado previamente, el FFSU fue creado por el Decreto 764/00, pero su reglamentación para su efectiva implementación llegó diez años después, con el dictado de una resolución³⁷ que posibilitó la suscripción del correspondiente contrato de fideicomiso. Consultados sobre los motivos que pudieron incidir en las demoras en la implementación, Pesado mencionó que “la burocracia ha sido siempre un problema” y Panichelli expuso que “hubo fallas en el diseño metodológico original que generaron pasos administrativos y burocráticos demasiado engorrosos, así como también una compleja trama de distribución de competencias entre autoridades administrativas que tornaron la realización del Programa en casi una utopía” (M. Pesado, comunicación escrita, 27 de marzo de 2019 y N. Panichelli, comunicación escrita, 16 de abril de 2019).

Como he indicado previamente, el FFSU fue creado para el financiamiento del SU, el fondo debía ser integrado por una contribución, denominada *aporte de inversión*, que debían realizar los licenciatarios del servicio de telecomunicaciones, aportando el 1% de la

³⁶ Resolución SC N° 9/11, crea el programa “Infraestructura y Equipamiento” que tenía por objeto el desarrollo de nueva infraestructura, actualización de la existente y/o adquisición de equipamiento. Los prestadores podían afectar a estos proyectos de inversión las sumas correspondientes a sus obligaciones de aporte de inversión del SU pendientes de cumplimiento y que se hubieren originado con la sanción del Decreto 764/00, previo a la entrada en vigencia del Decreto 558/08.

³⁷ Resolución 154/10, 11/11/10, Secretaría de Comunicaciones.

totalidad de los ingresos devengados por su prestación, netos de los impuestos y tasas que los gravan. No obstante ello, resultó controvertida la imposición de lo que se comprendió como una tasa o impuesto creada por decreto a la cual se resistían las empresas privadas. Sobre este tema en particular, Pereyra ha sostenido, como una de las razones de la demora en la implementación del SU, los inconvenientes suscitados en la recaudación de aportes de inversión puesto que “...constituir una tasa de aportes por decreto llevó a un grado de discusión jurídica entre los prestadores y obligados al pago y la administración, que no fue bueno ni para los tiempos ni para la implementación inmediata de lo que se pretendía hacer en ese contexto histórico” (A. Pereyra, comunicación personal, 23 de abril de 2019).

En este sentido, desde la creación del FFSU en el 2000 se volvieron operativas las obligaciones de aportes de inversión de los licenciatarios de telecomunicaciones. La reglamentación de entonces dispuso la modalidad “pay or play”, que le permitió a los licenciatarios, ante la falta de reglamentación específica, compensar o deducir, de la obligación de aporte, las prestaciones que efectuaban en el marco de los programas identificados como *iniciales* en la misma norma. Con el dictado de la Resolución 80/07³⁸ comenzó el proceso de regularización para la recaudación efectiva de los aportes del sector. Esta medida reconoce la modalidad “pay or play” y cristaliza la necesidad de financiamiento efectivo del FFSU y determina el depósito de los aportes en una cuenta del Banco Nación.

Como expuse con anterioridad, la instrumentación del SU adquiere mayor dinamismo a partir de 2008 con la modificación del RGSU, que además de actualizar los objetivos del SU, procuró dinamizar los mecanismos tendientes a la recaudación de fondos y la implementación de nuevos programas en el contexto del SU. Los depósitos efectuados desde entonces fueron transferidos al FFSU que fue instrumentado en 2010, momento a

³⁸ Resolución 80/07, 08/06/07, Secretaria de Comunicaciones.

partir de la cual todos los prestadores debían realizar sus aportes de inversión al FFSU (mediante licitación pública fue seleccionado el Banco Itaú). En esta etapa se reglamentó la figura del Comité Técnico como órgano asistente del FFSU, generando una instancia de participación público-privada.

Posteriormente, en consonancia con el proceso de regularización y determinación de aportes, en el año 2012 la SC dictó una serie de resoluciones determinando que viejos programas ya no constituían programas indicativos iniciales, tales como las prestaciones en áreas de altos costos, servicios de comunicaciones móviles denunciados como de altos costos, servicio especial de información 110, bonificación para jubilados, pensionados y casas de familia de bajo consumo, telefonía pública social y telefonía pública deficitaria, servicios y bonificaciones vinculados con Programas de Sociedad de la Información, servicios para hipoacúsicos, servicio de valor agregado de acceso a internet 0611 y 0612, entre otros. Estas resoluciones se originaron en presentaciones efectuadas por las licenciatarias en procura de obtener el reconocimiento de compensación de aportes de inversión, si bien las mismas han sido recurridas por las empresas. Al respecto Pereyra ha expuesto que “el aporte de 2001 hasta la Ley Argentina Digital, genera hasta el día de hoy toda una discusión sobre la obligatoriedad del run off de las deudas que puedan llegar a existir sobre el intercambio de prestadores, que algunos creen que el Estado debe, otros prestadores que tienen en sus balances un reconocimiento de deuda histórica porque nunca fueron intimados” (A. Pereyra, comunicación personal, 23 de abril de 2019).

En este estado de situación respecto a la composición del FFSU, el dictado de una nueva ley sectorial abrió una ventana de oportunidad para reformular las reglas de juego. Como expondré más adelante, con el dictado de la nueva ley en 2014 se transfirió el FFSU al Estado Nacional y se excluyó de su administración y ejecución a los demás actores de la

industria. Las implicancias de este nuevo marco serán analizadas en profundidad, al momento de desarrollar el SU luego del dictado de la Ley Argentina Digital.

En el último trimestre del año 2018, el fondo ascendía a la suma de \$5.791.288.926³⁹. Actualmente, el marco normativo para la ejecución del fondo está dado por la Ley 27.078, el DNU 267/15 y el Reglamento General del Servicio Universal⁴⁰, más las resoluciones que se aprueban por cada programa específico, los cuales analizaré en el próximo capítulo.

b. El Comité Técnico del Servicio Universal

Como lo señalara, la efectiva implementación del FFSU comenzó con la suscripción del correspondiente contrato de fideicomiso y la consecuente integración patrimonial de los aportes desde 2010. Ello fue consecuencia de las modificaciones normativas que, a partir de 2008, incluyeron una serie de medidas orientadas a hacer posible la implementación del FFSU, para dar comienzo a la ejecución de programas y la utilización de los aportes de inversión recaudados. En este orden, el reglamento del 2008 incorporó al Comité Técnico como un órgano de asistencia al FFSU, integrado por siete miembros provenientes del sector público y privado, con idoneidad técnica y probada experiencia para la temática. Entre las funciones otorgadas, se señalan, las de expedirse sobre la factibilidad técnica, económica y de financiamiento sobre la nómina de programas o servicios considerados por la SC. También se encontraban a su cargo, entre otros, el desarrollo de los procedimientos de licitación y las adjudicaciones correspondientes, la realización de auditorías en la ejecución de programas, la autorización para la liberación

³⁹ Información no oficial proporcionada al Directorio de ENACOM en septiembre de 2018 por la Dirección Nacional de Fomento y Desarrollo del ENACOM.

⁴⁰ Resolución 2642/16, 17/05/16, ENACOM.

de pagos, la evaluación anual de los programas implementados, y la planificación financiera del fondo.

Sobre este tema, Agnese ha expuesto que “los fondos estaban a salvaguarda en un Fondo Fiduciario y existía un comité que estaba conformado por los aportantes, lo cual daba transparencia y mayor celeridad en el uso de los fondos”, entendiendo la experta que el proceso de asignación de estos fondos resulta más transparente cuando existe “un consejo que evalúe los criterios para elegir en qué se van a utilizar estos fondos” (S. Agnese, comunicación escrita, 21 de marzo de 2019). En este sentido, Poggio ha expresado que “la conformación de un Comité administrador del fondo con la participación de todos los sectores de la industria y con la presidencia del regulador resultó ser un esquema funcional que permitió el arranque del sistema y las primeras licitaciones” (E. Poggio, comunicación escrita, 25 de marzo de 2019).

El Comité Técnico fue el responsable de la efectiva implementación de programas del SU, dado que si bien la propuesta de los programas provenía de la SC, aquel se encargaba de la evaluación de factibilidad, y posteriormente de todo el proceso de licitación y adjudicación de programas. Esta dinámica le imprimió al SU el carácter de herramienta para la expansión del servicio de telecomunicaciones, en un contexto de consenso entre el sector público y privado que priorizaba como servicio esencial la comunicación de voz.

c. Programas implementados

En el Capítulo 1 desarrollé la noción de programa, oportunidad en la que indiqué que los autores lo conciben como un nivel desagregado de acciones específicas dentro de una política pública, que está compuesto por acciones intencionales y causales que muchas

veces se reflejan en un nivel de desagregación mayor como son los proyectos. También he expuesto que la política pública en materia de telecomunicaciones tiene por objeto la universalización del servicio, y que según el rol que asuma el Estado respecto del mercado, variarán las herramientas o instrumentos que utilice para la consecución de sus objetivos. Bajo estas premisas, la explicación de este apartado reviste una complejidad especial, en tanto abarca un periodo de catorce años en el cual el plan o matriz ideológica del Estado mutó progresivamente desde un rol de garante de la competencia entre actores privados a un rol activo como un actor participante del mercado.

Realizadas estas aclaraciones, para exponer sobre los programas implementados entre el año 2000 y 2014, es importante distinguir entre las *obligaciones del SU* nacidas con la sanción del Decreto 764/00, la obligación de *aporte de inversión* al FFSU, los *programas iniciales* del SU, y la efectiva implementación de *programas del SU* en el marco posterior al dictado del Decreto 558/08. Estas distinciones resultan relevantes puesto que, dentro del periodo indicado, el SU fue implementado con diversas concepciones, desde su noción como obligaciones de prestación por parte de las licenciatarias *incumbentes*⁴¹ -en un incipiente mercado liberalizado-, hasta materializarse en obligaciones de aportes para la constitución de un fondo. En este orden, en el 2000 se dispuso que un programa del SU era equivalente a una prestación y se definieron tres categorías de prestaciones del SU: zonas de altos costos, clientes o grupos de clientes, y servicios específicos. El foco estaba puesto en subsidiar prestaciones que no resultaban rentables a las prestadoras del servicio. También se propusieron una serie de *Programas Iniciales* orientados a promover la instalación y mantenimiento de teléfonos públicos en poblaciones carentes de servicio, la provisión de equipamiento para usuarios con limitaciones físicas, subsidios por categorías de clientes deficitarios, tales como jubilados

⁴¹ Operadores que consolidaron su posición en el mercado, en nuestro país, como consecuencia de las condiciones de privatización del servicio y el periodo de exclusividad.

y pensionados, o clientes de bajos ingresos, y subsidios para clientes radicados en zonas de alto costo.

El marco de posibilidades de cumplimiento de las obligaciones surgidas con el incipiente SU permitía que, bajo la modalidad de *pago o prestación (pay or play)*, las licenciatarias asumieran el cumplimiento de sus obligaciones compensando sus pérdidas por prestar servicios en zonas no rentables o por cumplimiento de programas iniciales. Este mecanismo de *pago o prestación* no permitía distinguir entre un programa y una prestación subvencionada. Consultada sobre el cumplimiento de las obligaciones del SU, Agnese ha expuesto que “la forma en que fue redactado generó una larga discusión regulatoria, ya que los operadores incumbente consideraban que eran prestadores de los programas iniciales contenidos en el Decreto y además por la existencia del concepto ‘pay or play’. Esto llevó a grandes demoras en la implementación. Como muchas veces la legislación no fue clara y tampoco hubo un proceso rápido de definición de las obligaciones regulatorias ni una decisión de políticas públicas que acompañe el proceso” (S. Agnese, comunicación escrita, 21 de marzo de 2019).

Como se pudo observar, en el 2007 comenzaron las modificaciones del marco normativo tendientes a la implementación del FFSU, materializándose las obligaciones de las prestadoras para que hicieran efectivo su aporte de inversión en una cuenta bancaria. Con la modificación del reglamento en 2008, se mantuvo la concepción de programa como equivalencia de prestación, cambiándose las categorías que se considerarían para la definición de programas del SU, contemplándose dos en particular: “Programas para áreas no cubiertas o con necesidades insatisfechas” y “Programas para grupos de clientes con necesidades insatisfechas” orientado a quienes tenían limitaciones de “acceso” a los servicios. La novedad de este reglamento fue la posibilidad de redefinición de lo que se

denominó “Programas Iniciales”, habilitando la instancia para que la SC comenzara a evaluar el cumplimiento de las prestaciones del SU desde el 2000.

En 2011 se aprobó el “Programa de Infraestructura y Equipamiento”, el que tuvo por objeto el desarrollo de nueva infraestructura de telecomunicaciones y como así también la actualización de la existente. Dicho programa se diseñó con la finalidad de regularizar la falta de aportes de inversión al FFSU, entre el 2000 y hasta junio del 2007, fecha en la cual se determinó la obligación de efectuar los aportes de inversión al FFSU a través del depósito en cuenta bancaria. Los aportes de inversión que entraron en esa ventana de tiempo fueron denominados *Fondos del pasado no depositados en la cuenta Fiduciaria del Servicio Universal*. Es por ello que éste programa, si bien estaba asociado al SU, en los hechos pretendía operar como una solución a la integración de aportes que no se efectivizaron por inacción del sector público en la reglamentación del Fondo. En 2012 las autoridades suscribieron un convenio marco de cooperación y asistencia técnica con la Universidad de La Plata⁴² para la evaluación de los proyectos presentados con motivo del mencionado programa. A diciembre del año 2018, si bien los proyectos presentados se encontraban en diversos estadios de tramitación, inclusive con informe positivo por parte de la Universidad para algunos de ellos, ninguno ha sido aprobado y sólo una presentación fue rechazada formalmente por las autoridades⁴³.

Como adelanté a principios del capítulo, dentro del periodo analizado se formularon tres programas en el marco del SU, el “Programa de Telefonía e Internet para localidades sin Servicio Básico Telefónico”⁴⁴, el “Programa Internet para Establecimientos

⁴² Programa de Asistencia Técnica N° 1 “Evaluación de Proyectos-Servicio Universal” del 22/03/2012 suscripto por la ex Secretaria de Comunicaciones y la Universidad Nacional de La Plata.

⁴³ Resolución 16/15, 04/05/15, Secretaría de Comunicaciones. Expediente CUDAP: EXP-S01:0066378/2011.

⁴⁴ Licitación pública N°3 “Programa de Telefonía e Internet para localidades sin Servicio Básico Telefónico” Resolución SC 88/09.

Educativos”⁴⁵ y el “Programa Internet para bibliotecas públicas”⁴⁶. Si bien se realizaron los llamados a licitación para atender estos programas específicos del SU en la práctica sólo se concretó el “Programa Internet para Establecimientos Educativos” destinado a bonificar el servicio de Internet de banda ancha a establecimientos educativos de gestión estatal (cargo de instalación del servicio y abonos mensuales), el que a fines del 2018 continúa vigente.

En la entrevista mantenida con Aguiar, al ser consultado sobre la implementación de un solo programa específico del SU hasta el 2014, explicó que a su entender hasta el 2001 operaron resistencias políticas, sin comprender las motivaciones posteriores con los cambios de gobierno, puesto que “siempre había pensado que ese diseño del SU estaba hecho a prueba de políticos y que cualquier secretario con un dedo de frente le iba a parecer extraordinario utilizar plata que daban las empresas para hacer grandes actos de inclusión y fanfarrias en los pueblos”. El especialista considera que hubo un “desentendimiento pleno sobre el SU” y que por un procedimiento penal iniciado en el 2007 sucede la reforma del RGSU en el año 2008 y si bien se comienzan a cobrar los aportes se abrió un debate jurídico referido al congelamiento de tarifas de la telefonía básica y el carácter de SU que por ello pretendían conferirle las telefónicas. Agregó que una vez solucionado el tema de la integración de aportes se abrió otro problema que fue el congelamiento de fondos. Destacó que el RGSU establecía con detalle cómo calcular el aporte del SU, cuestiones que fueron expuestas para operativizarlo, pero que requería que con el paso de los años se generara un equipo económico que paulatinamente entendiera mejor al mercado, situación que no se dio en todos estos años. En síntesis “Esta falta de conocimiento del funcionamiento del mercado hace que la administración sea inhábil

⁴⁵ Licitación pública N°1 “Programa Internet para Establecimientos Educativos” Resolución SC 147/10.

⁴⁶ Licitación pública N°2 “Internet para bibliotecas públicas” Resolución SC 148/10.

cuando le toca intervenir, no en concepto generales, sino en políticas de SU que implican decisiones sobre el problema” (H. Aguiar, comunicación personal, 10 de julio de 2019).

II. El Servicio Universal en la Ley Argentina Digital (2014)

Como reseñé con anterioridad, la creación del SU en nuestro país ocurrió en el año 2000, para ese entonces la ley de telecomunicaciones vigente era la Ley 19.798 sancionada en 1942. En 2014 se sanciona la Ley 27.078, Argentina Digital, y en consecuencia se actualiza el marco regulatorio en materia de telecomunicaciones. La nueva normativa sectorial abordó en pocos artículos las cuestiones relativas al SU, dejando pendiente de reglamentación las cuestiones destinadas a su implementación. Como ya lo adelanté, el texto legal define al SU, como “el conjunto de Servicios de TIC que deben prestarse a todos los usuarios, asegurando su acceso en condiciones de calidad, asequibilidad y a precios justos y razonables, con independencia de su localización geográfica”⁴⁷. El mismo plexo normativo, dispone que el SU es un concepto dinámico, cuya finalidad es la de “posibilitar el acceso a todos los habitantes de nuestro país, independientemente de su domicilio, ingreso o capacidades, a los Servicios de TIC prestados en condiciones de calidad y a un precio justo y razonable”⁴⁸.

Un primer análisis permite destacar que el SU no abarca exclusivamente el ámbito de la Telecomunicaciones, sino el de los Servicios de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), definidos en la misma norma, 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

⁴⁷ Ley 27.078, artículo 18.

⁴⁸ Ley 27.078, artículo 19.

telecomunicaciones”⁴⁹. La amplitud del campo de la norma responde al fenómeno de la convergencia, que se trata de un proceso que impregna al sector y ha sido observado desde diversas perspectivas, señalando Becerra (2000) que “la idea de la convergencia es acuñada, por su parte, como corolario del salto tecnológico que permite integrar progresivamente algunos aspectos de los circuitos productivos de las industrias informacionales” (p. 2). El mismo autor sostiene la necesidad de comprender la convergencia como proceso histórico:

La convergencia es un término cuyos usos encubren distintos niveles susceptibles de ser identificados analíticamente: la convergencia de índole tecnológico; la convergencia económica (alianzas, integraciones y concentración de grupos); la convergencia reglamentaria (tarea que sintetiza la Comisión Europea); la convergencia de aplicativos de consumo, entre otras” (p. 2).

En otras palabras, la nueva ley, en su texto original, ha extendido el alcance del SU a la prestación de los servicios conocidos como telefonía fija, telefonía móvil e Internet. La modificación, que por decreto de necesidad y urgencia se realizó en 2015, permite interpretar que el SU también contempla el servicio de cable, puesto que es incorporado como un servicio TIC⁵⁰. Al menos en lo que respecta a la convergencia tecnológica, entendiéndolo por tal a la infraestructura que soporta la concurrencia de estos servicios a través de la misma infraestructura, pareciera que el actual SU incrementa su alcance. Al respecto Porto ha expresado:

Los objetivos del servicio universal en el marco de un mundo convergente debieran poder acudir a servicios convergentes. Por ejemplo, yo creo que la televisión digital

⁴⁹ Ley 27.078, artículo 6, inciso g..

⁵⁰ Es incorporado como servicio de radiodifusión por suscripción, entendido como toda forma de comunicación primordialmente unidireccional destinada a la transmisión de señales para ser recibidas por público determinable, mediante la utilización del espectro radioeléctrico o mediante vínculo físico indistintamente. Incluye el servicio de radiodifusión ofrecido por un prestador de servicios TIC que utilice la tecnología de transmisión de contenidos audiovisuales basados en el protocolo IP (IPTV), para el acceso de los programas en vivo y/o televisión lineal. Art. 6, inciso a de la Ley 27.078.

abierta debiera estar gerenciada por el servicio universal. Yo creo realmente que la TDA fue una muy buena experiencia, muy buena iniciativa del gobierno anterior, que permitió a sectores humildes y postergados poder acceder a una enorme cantidad de canales audiovisuales sin costo, lo cual te da la posibilidad de competir con el cable (...) era una excelente herramienta de igualación social desde lo público, entonces, si nosotros concebimos a la televisión digital desde lo público como para atender las necesidades comunicacionales de gente de sectores con pocos recursos, perfectamente podría ser un programa del servicio universal. Entonces, en el mundo convergente me parece que tenemos que dar el tercer paso y entender al servicio universal independientemente de cualquier servicio” (R. Porto, comunicación personal, 29 de marzo de 2019).

En este sentido, la importancia y desarrollo del proceso convergente en nuestro país, produjo a partir de fines de 2015, una fuerte reingeniería institucional, dispuesta a través de DNU, decretos y resoluciones dictadas por los organismos competentes, encontrándose aún prorrogada la formulación del anteproyecto de ley de la convergencia. Sin perjuicio de lo expuesto, el desarrollo de las nociones de convergencia y las implicancias de este nuevo paradigma en el sector, excede el tema de investigación de esta tesis, bastando las cuestiones aludidas para comprender qué conjunto de servicios pueden considerarse comprendidos en el SU.

Sobre la interpretación de la nueva ley, es posible enfatizar cuestiones que resultan indispensables para entender el alcance del SU como una herramienta de política pública. Al respecto, la Ley Argentina Digital dispone que “el Estado Nacional garantiza el Servicio Universal”, estableciendo de este modo una garantía para todos los ciudadanos de nuestro país. En su definición, como ya lo citara, lo presenta como “el conjunto de Servicios de TIC que deben prestarse a todos los usuarios”. Se trata de un concepto

abierto, que si bien no indica los servicios que han de prestarse, permite a la autoridad sectorial enmarcarlo y volver determinable el conjunto de estos servicios de TIC. Aunque el concepto pueda considerarse abierto y sujeto a determinación, de la literalidad de la ley se infiere un mandato para que la autoridad sectorial defina los objetivos del SU. El artículo 20 de la citada ley dispone que le corresponde al PEN, por medio de la AA (ex AFTIC, actual ENACOM) la definición de la política pública a implementar, para alcanzar los objetivos del SU; los que deben ser establecidos mediante resolución, por el mencionado ente.

De este modo, la redefinición del concepto del SU en el ámbito de las telecomunicaciones genera un derecho para los ciudadanos y una obligación para el Estado; esto es así, puesto que el Estado Nacional debe garantizar el acceso a los servicios de TIC a todos los ciudadanos en condiciones de calidad, asequibilidad, y a precios justos y razonables, independientemente de la localización geográfica en que se encuentre. La obligación por parte del Estado Nacional se traduce en el derecho del que gozan todos los ciudadanos, sin importar en qué lugar del país hayan elegido vivir, al acceso a los servicios de TIC, en condiciones de calidad y a buenos precios; convirtiéndose de este modo, el SU, en una importante herramienta de política pública para la inclusión social. En este sentido, Porto ha expuesto:

Si me parece, como mandato de política pública, de alguna manera equilibrar los desarrollos desiguales que tienen las distintas regiones de nuestro país, me parece que es un mandato, no una opción, es un mandato constitucional y me parece que el elemento educativo y la extensión de la conectividad son las caras de una misma moneda que son elementos insoslayables en una visión moderna y actualizada del servicio universal. (R. Porto, comunicación personal, 29 de marzo de 2019).

En este entendimiento, es el PEN quien define la política pública para alcanzar los objetivos del SU, destacando que ha de ser impulsada a través del ENACOM, como AA de la Ley Argentina Digital. En esta dirección, el PEN ha dictado una serie de decretos, que como ya reseñé, tienen el objetivo de incrementar la conectividad en todo el país. Desde el ENACOM se ha dado respuesta mediante la formulación de programas específicos en el marco del SU, los cuales desarrollaré en el siguiente capítulo.

a. Fondo Fiduciario del Servicio Universal a partir del 2014

He señalado que el FFSU se creó en el 2000, pero su instrumentación se concretó diez años después. En sus orígenes, el fondo se concibió para ser, primero administrado y, luego asistido, por un órgano conformado por representantes de los sectores público y privado. Los autores que han indagado respecto de la tardía implementación del fondo, coinciden, entre otros aspectos, en las fallas referidas a la complejidad en el mecanismo de financiación de prestaciones, la excesiva demora en el diseño de proyectos y en el procedimiento burocrático para afectar los fondos a programas específicos. (Stern y Townsend, 2006; p. 9).

En un principio, la creación del FFSU fue una respuesta para la eliminación de las barreras de entrada al mercado, buscando subsidiar los altos costos que los nuevos actores pudieran encontrar como resistencia para brindar sus servicios fuera de los grandes centros urbanos. Como ya lo reseñara, el sector de las telecomunicaciones se caracteriza por pertenecer a un mercado altamente concentrado y de altos rendimientos cuando su explotación se realiza fundamentalmente en grandes centros urbanos. Es por ello que las obligaciones del SU, en el marco de una liberalización y mediante el mencionado mecanismo de *pago o prestación*, se concibieron como una compensación a las

licenciatarias que se encontraban conminadas a extender sus servicios en sectores no rentables. Las autoridades regulatorias de diversos países y los organismos internacionales progresivamente comenzaron a ocuparse de la redefinición del SU, ello como producto del avance de la tecnología, el crecimiento exponencial de la demanda de servicios TIC y la concepción de la actividad del sector como un servicio de interés público por su aporte al desarrollo de los Estados. Este proceso se ha encaminado a dotar con un nuevo contenido al SU y justificar, desde una óptica que supere la visión mercantilista, la obtención de financiamiento.

Como lo explicité en el capítulo anterior, cada país define el mecanismo de financiamiento orientado a solventar las obligaciones del SU. En nuestro país, el fondo se nutre con aportes de inversión de las empresas del sector determinados por un porcentaje representativo del ingreso excedente. Como antecedente para indagar respecto de la naturaleza del fondo, puede apreciarse la intervención de la Defensoría del Pueblo de la Nación (DPN) con motivo del dictado del decreto de creación del SU. La DPN debió intervenir puesto que las empresas de telefonía móvil, por considerar que su mercado se encontraba en libre competencia y no estaban obligados a brindar prestaciones de SU, comenzaron a trasladar, en la facturación de sus servicios, los “nuevos” cargos correspondientes a la incipiente creación del SU en nuestro país. En 2002, la DPN se expidió mediante Resolución 22 recomendando a las empresas de telefonía que no facturaran a los usuarios los cargos vinculados al SU. En 2005, el mismo órgano dio intervención directa a las autoridades sectoriales para que exijan e intimen a las prestadoras en la cesación del traslado del cargo a los usuarios.

El argumento de la Defensoría radicó en que los prestadores deben aportar al FFSU un porcentaje de sus ingresos totales netos “por lo que mal pueden trasladar a los usuarios, el costo del financiamiento del Servicio Universal, toda vez que el mismo debería surgir

de la ganancia neta de las empresas”. La DPN entendió que si el cargo era trasladado a la factura final del servicio, el financiamiento provendría de los usuarios y no de las ganancias de las empresas tal como lo dispone nuestra normativa. En 2005, la SC y la CNC se expidieron para intimar a las empresas al cese en el traslado del cargo a los usuarios y la devolución de los cargos mal imputados⁵¹. De este modo, la regulación sectorial cristalizó que las obligaciones de aporte al FFSU, no solo corresponden exclusivamente a las empresas, sino que al provenir de un porcentaje representativo de sus ganancias tienen un carácter redistributivo. En este orden Cremer (2009) ha manifestado que “los precios redistributivos son precios que difieren de aquellos que están basados únicamente en la eficiencia” (p. 30).

Como lo señalara con anterioridad, el Estado Nacional materializó la necesidad de financiamiento efectivo y determinó la obligación de integrar los aportes de inversión al fondo en 2007. Un año después se dictó un nuevo reglamento del SU y finalmente en 2010 se constituyó el fondo fiduciario con una cuenta bancaria específica para efectuar los aportes. Con estos precedentes, y replicando la fórmula para determinar el monto del aporte de inversión por cada licenciataria obligada, la Ley Argentina Digital dispuso la creación de un nuevo fondo fiduciario cuyo patrimonio correspondía al Estado Nacional. Adicionalmente, se dispuso que los recursos existentes en el antiguo FFSU quedaran integrados al nuevo régimen⁵², lo cual significó que la totalidad de los fondos recaudados y devengados en el pasado pasaran a conformar el patrimonio del Estado Nacional bajo el régimen de Fideicomiso.

Al respecto, Pereyra ha expuesto que la “Ley Argentina Digital, consolida normativamente, como corresponde, la determinación de la tasa sobre la cual debería hacerse el aporte para el servicio universal y, regulado el servicio universal en una norma

⁵¹ Resolución SC-99/05, 05/05/05 y Resolución CNC-2356/05, 14/07/05.

⁵² Ley N° 27.078, art. 91.

de alcance general, con rango de ley, no cuestionada, no vetada y en plena vigencia, eso es, sacó del medio el primer gran debate sobre si correspondía o no hacer los aportes correspondientes, y lo segundo que le daba lineamientos generales desde donde poder el Estado tomar decisiones sobre qué hacer con el servicio universal o con esos fondos que venían del servicio universal” (Pereyra, comunicación personal, 23 de abril de 2019). Consultado sobre el tema, Aguiar opinó que con la ley se eliminó el *pay or play* y que por lo tanto se estableció un impuesto, por lo que la ley adolece de cierta ilegitimidad en el origen, dado que el proyecto debía ser tratado primero en Diputados. Sobre la falta de participación del sector privado agregó:

Al no haber ninguna participación del sector privado hay menos transparencia en el uso, o discrecionalidad (...) el hecho de hacer un Comité abierto, que sesiona, que tiene actos y están los prestadores, hace que ese debate no sea de pasillo, de lobby, sino que sea un debate institucional. En este momento, tenemos 7 monarcas que reciben propuestas y las debaten y no se sabe muy bien que sucede afuera (H. Aguiar, comunicación personal, 10 de julio de 2019).

Hasta la sanción de la nueva ley del sector, se había implementado un solo programa del SU y los fondos se encontraban “congelados” en una cuenta de gestión público-privada. La nueva norma creó el nuevo FFSU y dispuso que su patrimonio fuera del Estado Nacional, y su administración, control y ejecución se encuentren también a su cargo⁵³. Sobre este tema, Poggio ha considerado:

La “estatización” del fondo abre la posibilidad de su manejo con fines políticos y esto lleva a fojas cero del sistema y ha sostenido que la administración del fondo del SU debería volver a incluir a representantes del (sector), ya que son ellos los que aportan los fondos y conocen el mercado y sus necesidades. Ese comité con la propia

⁵³ Ley 27.078, artículo 21.

ENACOM a la cabeza debería definir los proyectos, priorizarlos, licitarlos y fiscalizar su cumplimiento. (E. Poggio, comunicación escrita, 25 de marzo de 2019).

Otro de los especialistas consultados, es este caso, Marcelo Celani, no menciona la presencia institucional del sector privado pero si su necesaria participación en las negociaciones, sobre lo que ha dicho:

Cuando el sector financia, como es el servicio universal (...) el sector privado no puede estar ausente de esa discusión (...) desde el punto de vista de la política pública, si es una imposición del sector público al sector privado son fondos que debería manejar el sector público, pero no debería manejarlo con independencia del sector privado, por eso la idea del 764 original, quizá yo estoy sesgado porque intervine ahí, y tenía una faceta de decir bueno, se conformaban estos comités que de alguna manera trataban de integrar distintas opiniones, a veces esas cosas funcionan, a veces no funcionan, pero sí claramente, el resolver el problema de quien administra la plata dinamizó, porque era la principal traba, era una de las principales trabas jurídicas. Si vos miras las experiencias públicas e internacionales, son fondos que maneja el sector público, no son fondos que maneja el sector privado, pero no lo maneja con independencia del sector privado, porque si no es un impuesto. (M. Celani, comunicación personal, 25 de abril de 2019).

En este orden de ideas, el nuevo FFSU es administrado por el Estado Nacional a través del ENACOM, correspondiendo su aplicación por medio de programas específicos confeccionados y revisados periódicamente en “función de las necesidades y requerimientos sociales, la demanda existente, la evolución tecnológicas y los fines dispuestos por el Estado Nacional de conformidad con el diseño de la política de las TIC”⁵⁴. Respecto a la ejecución de los fondos, la ley dispone que se efectuará por medio

⁵⁴ Ley 27.078, artículos. 21-25.

de programas específicos. Es el ENACOM quien define los programas y los mecanismos de selección de proyectos, permitiendo la adjudicación directa de proyectos cuando el adjudicatario sea una empresa o sociedad del Estado⁵⁵. Sobre los mecanismos de selección de proyectos, Celani ha expuesto:

Las experiencias más exitosas en general son fondos que se han asignado sobre mecanismos competitivos”, por lo que considera que el mecanismo de subastas por subsidio mínimo asignaría más eficientemente los recursos y agrega que “hoy si vos decís a alguien del sector, realmente con qué grado de transparencia se están dando los programas del servicio universal, y te va a decir que la verdad es muy arbitraria, y no es una crítica a los proyectos (...) pero son fondos que administra el sector público, yo creo que ahí hay un camino bastante grande para transparentar eso (M. Celani, comunicación personal, 25 de abril de 2019).

En esta misma línea, la especialista Sonia Agnese ha expresado que “el uso eficiente de los recursos es fundamental, por lo que licitaciones al que ofrezca el menor precio, resulta lo más conveniente” aportando como mejora al sistema que “debiera existir una mesa de expertos y sectores que sugiera un mecanismo para la definición de proyectos y implementación de proyectos a través de licitaciones públicas adjudicadas al que menor subsidio solicite” (S. Agnese, comunicación escrita, 21 de marzo de 2019). En sintonía con las expresiones vertidas por los especialistas consultados, en la entrevista personal mantenida con Ricardo Porto, el autor destacó que el dictado de la Ley Argentina Digital debe entenderse en el contexto de un Estado activo, que hace que el SU ideado en un contexto de Estado ausente, como el de la década de los 90 y reflejado en el Decreto 764/00, debe necesariamente concebirse desde otra óptica. Sin perjuicio de ello, Porto

⁵⁵ En los términos del inciso b, del artículo 8 de la Ley 24.156: Empresas y Sociedades del Estado que abarca a las Empresas del Estado, las Sociedades del Estado, las Sociedades Anónimas con Participación Estatal Mayoritaria, las Sociedades de Economía Mixta y todas aquellas otras organizaciones empresariales donde el Estado nacional tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias.

recuerda el discurso de presentación del proyecto de la Ley Argentina Digital para su debate en el Senado y hace un recuento de las políticas implementadas por el Estado Nacional hasta ese entonces, tales como Conectar igualdad y el tendido de la REFEFO, entre otros, y sostiene que “independientemente de cuál había sido la herramienta, los objetivos del servicio universal, a mi me parece que se cumplieron mucho más eficientemente y mucho más plenamente en el marco de un Estado activo” (R. Porto, comunicación personal, 29 de marzo de 2019).

b. El nuevo rol del Estado

El dictado de la Ley Argentina Digital estableció como principal responsable de la definición de políticas públicas para la universalización de los servicios TIC al PEN, y el Congreso Nacional encomendó su diseño y ejecución al órgano técnico específico, que actualmente es el ENACOM. Como expuse anteriormente, el sector de las telecomunicaciones en nuestro país ha atravesado procesos de reestructuraciones profundos, iniciando con la privatización de ENTEL, con miras a la “desregulación” del mercado y la liberalización del sector, lo que ocurrió acabadamente 10 años después (1990 a 2000). Con la privatización se garantizó un periodo de exclusividad en la prestación del servicio de telefonía fija y se decidió mantener liberalizado el sector en los demás servicios asociados a las telecomunicaciones (ej. los incipientes servicios de comunicaciones móviles). Hacia fines de la década de 1990, próximo a culminar el periodo de exclusividad, comenzaron a surgir reglamentaciones en miras de asegurar la universalidad del servicio.

En los albores del nuevo milenio, a nivel internacional el SU representaba una cuestión a atender, aún en el marco de un mercado en libre competencia y en diversos

países del mundo ya no se concebía a las telecomunicaciones como un servicio público, pero se le reconoció el carácter de servicio de interés económico relevante o de interés público. Esta nueva concepción sobre el servicio de telecomunicaciones habilitó, con los matices propios de cada Estado, la intervención estatal en un marco de libre competencia mediante la actividad regulatoria. Al respecto, ya he señalado que estamos en presencia de un mercado regulado y ello le imprime al Estado un rol relevante en la configuración de las reglas de juego. Por su parte, en nuestro país, en 1998 se declaró de interés nacional el acceso a internet, y con la Ley Argentina Digital se declaró de interés público el desarrollo de las TIC, las Telecomunicaciones, y sus recursos asociados, con el objeto de posibilitar el acceso de la totalidad de los habitantes de la República, a los servicios de la información y las comunicaciones en condiciones sociales y geográficas equitativas, con los más altos parámetros de calidad⁵⁶.

Consultado sobre el rol del Estado en materia de SU, el especialista Ricardo Porto plantea cuestionamientos sobre la utilidad del SU en el marco de un Estado activo, puesto que si es el Estado el que brinda la conectividad, los satélites, internet, la computadoras y demás, se presenta el interrogante de cuál sería entonces el objetivo del SU. Sobre la cuestión, otro de los especialistas entrevistados ha expresado:

Es el Estado Nacional quien debe asegurar la igualdad de prestaciones para todos los habitantes del país. Las necesidades sociales y las razones geopolíticas son también cuestiones que deben atenderse con recursos del FFSU (...) achicar la brecha de acceso a Internet es responsabilidad para el Estado y de los funcionarios intervinientes, y justamente el FFSU se ha creado para financiar políticas que superen estas falencias, así lo enunció la UIT, no solo para Argentina sino para todos los países del mundo (M. Pesado, comunicación escrita, 27 de marzo de 2019).

⁵⁶ 27.028, artículo 1°.

Sobre la concepción de un Estado activo en el mercado de las telecomunicaciones y la visión del SU como herramienta de política pública, el experto Nicolás Karavaski ha señalado:

El SU debe concebirse para que a través de las TIC, los derechos de las personas, económicos, sociales, culturales, civiles y políticos estén realmente universalizados. Las políticas públicas a implementarse deberían ser tendientes a: conectividad y vinculación; educación e investigación; salud y sanidad; descentralización y desarrollos locales (N. Karavaski, comunicación escrita, 20 de marzo de 2019).

Otro de los especialistas consultados se ha manifestado respecto del dinamismo que refleja la implementación de programas específicos del SU a partir de 2016, sobre la cuestión sostiene:

Es claro que a partir de la aprobación del nuevo Reglamento General del Servicio Universal, mediante Resolución ENACOM N° 2642 del 17 de mayo de 2016, se ha dinamizado notablemente la implementación de Programas de SU, lo cual no significa que las mismas acciones de políticas públicas no hayan sido implementadas previamente fuera del marco del Servicio Universal (...) la prosecución de políticas de telecomunicaciones y, en especial, la renovada importancia institucional que se le ha dado al tema, como antes he expresado, no han sido tan nuevos los programas específicos que se han implementado, en detalle, de los cuatro programas principales todos han tenido un programa correlativo o al menos ciertamente similar en el pasado. (N. Panichelli, comunicación escrita, 16 de abril de 2019).

Otro aspecto a destacar, es que la intervención activa del Estado en la industria de las telecomunicaciones fue un fenómeno progresivo, y en lo que respecta a las políticas de universalización del servicio, con anterioridad del dictado de la nueva ley, el Estado realizó diversas acciones concretas que sirvieron de base para el SU que actualmente se

encuentra en implementación. En esta línea de pensamiento se ha manifestado el especialista Panichelli quien, mediante comunicación escrita, destacó que el actual programa de créditos preferenciales con Bancos tuvo su antecedente en un programa de créditos preferenciales a pymes y cooperativas que la CNC coordinaba con el Banco Nación. Mencionó que la base del Programa Conectividad consiste en la continuidad del plan nacional de despliegue de la REFEFO; siendo que el programa de entrega de Tablets a adultos mayores tuvo su antecesor en el Programa Mi Compu Jubilados de ANSES.

En síntesis, en el marco de un Estado activo y presente, que se orienta a definir políticas públicas con el objetivo de incrementar la conectividad de todos los habitantes del país, el SU permite definir el conjunto de servicios que las prestadoras deben poner a disposición de los habitantes para instrumentarlo por medio de programas específicos orientados a cumplir esos objetivos. En este mismo marco, el FFSU dota al Estado Nacional de una fuente de financiamiento autónoma y específica, que al integrarse por un porcentaje representativo de los ingresos excedentes de las empresas del sector, le imprime un carácter redistributivo que posibilita la reinversión de ganancias en las zonas menos favorecidas por el mercado. Por su parte, se pronunció Hernández-Mendible (2016), y afirmó que “el servicio universal, además de ser un concepto dinámico, evolutivo y progresivo, es un instrumento para ejecutar políticas públicas que garanticen el acceso de todos los ciudadanos a la sociedad de la información, el conocimiento y la innovación”. (p. 346).

En el próximo capítulo abordare los programas específicos del SU que se han implementado desde 2014 hasta 2018, detallaré sus objetivos, metas y fondos asignados, como así también, su estado de implementación y las observaciones relevantes sobre la temática en cuestión.

Capítulo 3

Los programas específicos del Servicio Universal

Introducción

En los capítulos precedentes desarrollé las cuestiones conceptuales relativas al SU, las condiciones que le dieron origen en nuestro país, y cómo, luego del dictado de la Ley Argentina Digital, 27.078 en 2014, se redefinieron concepciones y roles en torno a dicha temática. Además procuré explicitar los acontecimientos de mayor relevancia que permitirán abordar las cuestiones relativas a los programas específicos del SU implementados en el período 2014-2018.

El desarrollo del capítulo hará foco en la presentación de los programas específicos del SU formulados luego del dictado de la Ley 27.078, entre 2014 y 2018, con especial atención en la fase de implementación que se encuentra en curso. La reglamentación que le siguió a la sanción de la ley sectorial implicó una reingeniería institucional que transformó las instancias administrativas preexistentes. Sin ahondar en ello, por no ser objeto de estudio en la presente investigación, bastará con destacar que en la nueva configuración del regulador sectorial se conformó un sector específico destinado a la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas sectoriales. La misma dependencia detenta la función específica de la administración del FFSU, que ocupaba la ex Dirección Nacional de Políticas Públicas (AFTIC), competencias que, luego de la modificación por decreto de necesidad y urgencia del 2015, quedaron bajo la órbita de la Dirección Nacional de Fomento y Desarrollo.

Como he mencionado en capítulos anteriores, el PEN ha enmarcado la política pública sectorial con el dictado de una serie de decretos orientados a incrementar la

conectividad de las redes en todo el país, principalmente con el lanzamiento del Plan Federal de Internet (2016), y su relanzamiento en el 2018, bajo la denominación de Plan de Conectividad y Telecomunicaciones. Los programas específicos del SU están orientados a expandir la conectividad y, la mayoría de ellos, destinados a impactar en la expansión de las redes, junto a la actualización tecnológica de las existentes. En este sentido, confeccioné como ANEXO A una serie de fichas que presenta de manera sintética la información relevante de cada uno de los programas específicos del SU, los cuales expongo a continuación.

I. Programas específicos implementados desde 2014 a 2018

a. Programa Internet para Establecimientos Educativos

El Programa Internet para Establecimientos Educativos, aprobado por la Resolución 147/2010, de la entonces Secretaría de Comunicaciones de la Nación, formalmente es el primer programa financiado con fondos provenientes del FFSU. El mencionado programa forma parte del presente análisis, puesto que se mantiene en etapa de implementación, con fundamento en el dictado de la Resolución ENACOM 2530/2016, que lo reconociera como un programa del SU, en el marco de la Ley 27.078.

El objetivo del programa es la bonificación del servicio de Internet de Banda Ancha a establecimientos educativos de gestión estatal, costeándose con los fondos del SU, la instalación del servicio, y su abono mensual. El beneficiario directo del programa es el establecimiento educativo de gestión estatal, resultando indirectamente beneficiarios, los alumnos y personal que acceden al servicio de conectividad. Son adjudicatarios del programa los licenciatarios del sector que, adheridos al programa, brindan el servicio de conectividad en cada establecimiento educativo. Los establecimientos educativos

beneficiarios comprenden el nivel primario y secundario, escuelas especiales, escuelas técnicas e institutos de formación docente.

En otro orden de cosas, la selección de los beneficiarios se efectuó mediante el llamado a licitación realizado por el ex Comité Técnico del Fondo del Fiduciario del Servicio Universal. Actualmente la nómina de beneficiarios es informada por el Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la Nación, quien remite periódicamente la información al ENACOM para que efectúe los desembolsos necesarios. De este modo, la dinámica para la implementación del programa viene dada por la nómina informada por el citado ministerio, y consiste en cubrir el costo del abono que los licenciatarios adjudicatarios facturan a los establecimientos beneficiarios.

Por otra parte, a finales del 2018 vencía la adjudicación correspondiente a 2.728⁵⁷ escuelas y la misma fue prorrogada por 2 años, o hasta que la empresa estatal EDUC.AR, dependiente del mencionado ministerio, asuma la prestación del servicio⁵⁸ (lo que ocurra primero). En 2019 se volvió a prorrogar el plazo de las adjudicaciones vigentes⁵⁹. En lo que respecta a la erogación de fondos, el ENACOM define con cierta periodicidad el valor correspondiente al servicio de conectividad que se brinda para este programa⁶⁰; resultando predecible, en base a ello, la afectación de los mismos, respecto del FFSU. A fines del 2018 se financió el servicio de acceso en 4.079 establecimientos, por un total de \$68.614.452⁶¹.

⁵⁷ Información no oficial proporcionada al Directorio de ENACOM en septiembre de 2018 por la Dirección Nacional de Fomento y Desarrollo del ENACOM.

⁵⁸ Esta situación está relacionada con la implementación del Programa Redes Educativas Digitales. Art. 5 Resolución ENACOM 3701/17. Ver más adelante.

⁵⁹ Resolución 1845/19, 02/05/19, ENACOM.

⁶⁰ Disposición DNFYD N° 10/18: Incrementó en un 27,32% el precio de cada categoría de conectividad correspondiente al año 2018, en los términos del artículo 14.2 del Pliego de Bases y Condiciones del Programa Internet para Establecimientos Educativos de Servicio Universal.

⁶¹ ENACOM, 2018, Informe de Gestión, Recuperado de https://www.enacom.gob.ar/institucional/informe-de-gestion-enacom-2019_n1986, 15/04/19.

En el portal de datos abiertos del ENACOM⁶² puede observarse como información de este programa, la nómina de “beneficiarios”, los cuales se corresponden con los adjudicatarios del programa; es decir, los licenciarios que brindan el servicio de conectividad. No se presenta información respecto de los reales beneficiarios del programa, que en cuestión, resultan ser los establecimientos educativos de gestión estatal.

b. Programa Conectividad

El primer programa formulado luego de la sanción de la Ley Argentina Digital tuvo lugar a mediados de 2016, oportunidad en la que ENACOM aprobó el “Programa Conectividad”. El mismo tiene por objetivo, el de “Propiciar la implementación de proyectos que tengan por objeto la prestación de servicios mayoristas y/o minoristas sobre áreas con necesidades insatisfechas, mediante el desarrollo de redes de transporte y/o el fortalecimiento de las redes de acceso existentes y/o la generación de condiciones económicas propicias para el desarrollo de nuevas redes de acceso”⁶³.

Asimismo, el programa tiene como finalidad, la generación de accesos equitativos a servicios TIC, la promoción del desarrollo en las distintas regiones del país, como su integración, y la promoción en el acceso de la ciudadanía a las TIC; haciéndolo, en igual medida, respecto de la promoción de la competencia en el sector. El programa no presenta información adicional, y tampoco hace referencia a una política específica sectorial a la cual responda, aunque su objetivo y finalidad podría enmarcarse en los lineamientos del Plan Federal de Internet, dispuesto para el 2016.

En síntesis, el Programa Conectividad se presenta como el primer programa formulado e implementado íntegramente en el nuevo marco dispuesto por la Ley

⁶² <https://datosabiertos.enacom.gob.ar/dashboards/20230/servicio-universal/> Consultado el 21/04/2018.

⁶³ Resolución 3597/2016, ANEXO I, ENACOM.

Argentina Digital, su formulación es lo suficientemente amplia como para enmarcar proyectos de diversa envergadura, tanto en impactos como por demanda de fondos. A continuación se exponen los proyectos que se implementan en el marco éste programa específico.

1. Proyecto de Acceso a Servicios de TIC a través de la REFEOF

De manera simultánea a la creación del Programa Conectividad, en el mes de julio de 2016 se aprobó un proyecto presentado por ARSAT para ser ejecutado en el marco del mencionado programa. Ello fue consecuencia de la propuesta remitida al ENACOM por parte del Ministerio de Comunicaciones, para que elaborara un programa que contemple el desarrollo de la conectividad a través de fibra óptica, que fuera financiado por el FFSU, y que sea encomendado para su ejecución a la empresa estatal⁶⁴.

Como mencioné, la presentación del proyecto por parte de ARSAT se enmarcó en el Programa Conectividad, y presentó como objetivo el de “generar las condiciones necesarias para el acceso a la REFEOF de todos los licenciatarios de servicios de TIC, en el territorio nacional, en condiciones de igualdad, asequibilidad y calidad, independientemente de su ubicación geográfica”⁶⁵. Ciertamente, la propuesta de ARSAT proyectó un impacto directo sobre el universo de proveedores de Internet, quienes resultarían los beneficiarios directos del proyecto al verse beneficiados con el acceso a tecnología avanzada en el mercado mayorista. La empresa estimó que la concreción del proyecto impactará en 891 localidades, abarcando a más de 15 millones de habitantes. Por su parte, las metas del proyecto consistieron en poner en funcionamiento 120 nodos de

⁶⁴ Resolución 118/2016, 09/06/16, Ministerio de Comunicaciones.

⁶⁵ Resolución 5419/16, ANEXO I, ENACOM.

distribución⁶⁶ de la REFEFO dentro del plazo de 365 días corridos, manteniéndolos en funcionamiento por un periodo no menor a diez años, ofreciendo el servicio de conectividad mayorista a precios justos y razonables en condiciones de calidad.

Al momento de aprobarse el proyecto, se adjudicó su ejecución directa a ARSAT, posibilidad contemplada en la Ley Argentina Digital, afectándose hasta un total de \$1.329.000.000, del FFSU. Cabe destacar que por primera vez se encomendó la ejecución directa de un proyecto sin recurrir a los mecanismos de selección por licitación o concurso, siendo que los antecedentes previos a la Ley 27.078, como lo mencionara en capítulos anteriores, quedaron inconclusos por inconvenientes suscitados durante el proceso de selección del beneficiario o adjudicatario. De todos modos, junto con el proyecto presentado por ARSAT, se aprobó un programa de auditorías que tuvo por objeto la verificación de la ejecución del mismo, tanto en los hitos del cronograma, como en el cumplimiento final de las metas. El programa de auditorías previó la intervención de la Universidad Tecnológica Nacional (UTN) para las verificaciones técnicas, y de la Auditoría General de la Nación (AGN), en la fiscalización del destino y uso de los fondos provenientes del FFSU.

En efecto, la dinámica en la implementación de este proyecto, desde la óptica del ENACOM, consistió en la suscripción de un convenio de ejecución al cual le correspondió la entrega de un primer anticipo de fondos, para posteriormente, con el cumplimiento de los hitos del cronograma aprobado, proceder a liberar fondos a lo largo de la ejecución del proyecto, hasta su culminación, al año del comienzo de ejecución. Por su parte, el cumplimiento de los hitos se verificó mediante informes según el plan de auditorías ya mencionado. Entre tanto, en agosto de 2017, ARSAT solicitó una prórroga para el cumplimiento definitivo de la instalación y puesta en funcionamiento de la totalidad de los

⁶⁶ Instalaciones de red desde las que pueden brindarse servicio de conectividad o acceso a Internet a terceros.

nodos, alegando hechos externos y factores extraordinarios a la empresa⁶⁷ que afectaron el cumplimiento dentro del plazo de la meta final⁶⁸. Consecuentemente, ENACOM concedió la prórroga, y el plazo final de cumplimiento se fijó para el 31 de julio del 2018.

Es importante destacar que ARSAT presentó un segundo proyecto⁶⁹ que, manteniendo los objetivos del primer proyecto, procuró en sus metas finalizar la construcción e iluminación de la REFEF0, poniendo la red en condiciones de brindar servicio a través de nodos de Internet a 550 localidades, que se corresponden con 550 nodos, con una población calculada, entre 100 y 5.000 habitantes. En la práctica se demoró la implementación del primer proyecto de ARSAT, lo cual podía considerarse como un impedimento para la aprobación del segundo proyecto presentado por la empresa. Es por ello, que al momento de concederse la prórroga para el cumplimiento del total de las metas comprometidas en el primer proyecto, se dispuso que el pago del segundo desembolso correspondiente a la ejecución del siguiente proyecto, quedara sujeto al cumplimiento de los plazos autorizados en la prórroga otorgada, para la finalización del primer proyecto.

En efecto, el 27 de diciembre de 2017 se aprobó el segundo proyecto presentado por ARSAT para el desarrollo y puesta en servicio de 550 nodos en la REFEF0⁷⁰, adjudicándose nuevamente su ejecución de manera directa al proponente, afectándose un total de \$2.928.173.500. Este proyecto busca impactar, cubriendo las 550 pequeñas localidades, en aproximadamente 600 mil habitantes, contemplando que la conexión de las nuevas localidades permitirá mantener conectadas a más de 1.350 localidades, de menos de 50.000 habitantes, encontrándose hasta 50 km de la cobertura de la REFEF0. Adicionalmente, la proximidad de los nuevos nodos permitiría a dichas localidades ser

⁶⁷ Tales como demoras por veda invernal, falta de energía, corte de fibra óptica, inundaciones, afectación por alud, entre otras.

⁶⁸ Quedaban pendientes 22 nodos de los 120 comprometidos.

⁶⁹ EX-2017-29289940-APN-SDYME#ENACOM.

⁷⁰ Resolución 5918/17, 02/01/18, ENACOM.

conectadas por licenciatarias locales, que en caso de concretarse, tienen la potencialidad de alcanzar a más de 4 millones de habitantes con conectividad de alta calidad y a precios razonables. En esta oportunidad, el plazo de ejecución del segundo proyecto, se fijó en 24 meses.

Corresponde destacar que en los proyectos formulados por ARSAT, se presentan apartados con presupuestos detallados que se ajustan a los fondos afectados del FFSU, como también, contempla pormenorizadamente la gestión del mismo, la que se encuentra íntegramente a cargo de ARSAT; exponiéndose, entre otros aspectos, los indicadores del proyecto, y los correspondientes procesos de control interno y externo. En lo que respecta a la implementación, desde el ENACOM se giran los fondos comprometidos a una cuenta especial constituida por ARSAT, al solo efecto de financiar el proyecto; encontrándose los desembolsos fraccionados, según el avance en la ejecución del proyecto, y el cumplimiento de los hitos comprometidos. Por otro lado, en caso que los fondos afectados del FFSU resultaran insuficientes, ARSAT se encuentra obligado a arbitrar las medidas necesarias para finalizar el mismo. Con relación al segundo proyecto, se estipulan nuevamente sistemas de control y auditoría, estando las cuestiones técnicas a cargo de la UTN, y la verificación de los precios ofertados en el mercado mayorista por los 10 años comprometidos⁷¹, a cargo de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA; correspondiéndole a la AGN, la fiscalización del destino de los fondos comprometidos provenientes del FFSU.

En resumen, en el marco del Programa Conectividad, para la ejecución de los dos proyectos presentados por ARSAT para integrar la REFEOF, en total se afectó la suma de \$4.257.173.500 del FFSU. En este orden, para fines de 2018 se habían ejecutado

⁷¹ El precio mayorista por megabit no puede superar los 23 dólares estadounidenses.

efectivamente un total de \$2.793.086.751⁷², y para el mes de abril de 2019 se encontraban pendientes de presentación los informes de auditoría para habilitar el tercer desembolso de fondos.

2. Concursos para la adjudicación de Aportes No Reembolsables

El llamado a concurso para la adjudicación de Aportes no Reembolsables (ANR) es otra de las acciones emprendidas en el marco del Programa Conectividad. La convocatoria tuvo por objeto la financiación de proyectos orientados a la universalización y mejora de la infraestructura de las redes, para la prestación del servicio fijo de acceso a Internet de Banda Ancha, en áreas con necesidades insatisfechas. En este sentido, ENACOM convocó a concurso, a fines del 2016, para la presentación de proyectos en el marco del Pliego de Bases para la adjudicación de ANR⁷³. Como ya mencioné, la convocatoria se efectuó en el marco del Programa Conectividad, y fue dirigida a licenciatarios TIC para que presenten proyectos tendientes a la actualización, extensión o dimensionamiento de la red de banda ancha en localidades de hasta 2.500 habitantes⁷⁴. En esta oportunidad, se afectó la suma de \$350.000.000 del FFSU y los proyectos se financiaron hasta un 80% en concepto de ANR, por lo que el licenciatario debía cofinanciar el restante 20%. Para los proyectos en particular se contempló la posibilidad de financiamiento hasta la suma de \$3.000.000, con un plazo de ejecución máximo de 12 meses, a contar desde la firma del convenio entre el licenciatario proponente y ENACOM.

⁷² Información extraída del portal de datos abiertos ENACOM. <https://datosabiertos.enacom.gob.ar/dashboards/20230/servicio-universal/> Consultado el 17/04/19.

⁷³ Resolución 8955/16, Anexo, 26/12/16, ENACOM.

⁷⁴ La red debe soportar una velocidad de transferencia de bajada igual o superior a 3Mbps para los usuarios sin movilidad.

Seguidamente, la presentación de los proyectos debía ser realizada con sus correspondientes carpetas, “Administrativa” y “Técnica”, conteniendo esta última, las cuestiones económicas y financieras del proyecto. En el marco de la convocatoria se constituyó una “Comisión de Evaluación de Proyectos” que tuvo por función la de evaluar y preadjudicar los proyectos presentados. Dentro del proceso propuesto, un primer paso consistió en evaluar la admisibilidad de los proyectos, proceso que consistió en verificar que el solicitante presentara las carpetas requeridas por el pliego, con los documentos que se estipularon para su integración. En el siguiente paso, el de preselección de proyectos, la comisión guiada por los criterios de elegibilidad, suficiencia, factibilidad y consistencia clasificaría a los proyectos en tres categorías: 1. Preseleccionados (superan los criterios establecidos); 2. Requieren adecuaciones (se requiere al solicitante que modifique aspectos relativos a sus proyectos), y 3. Desestimados (no cumplen los criterios establecidos). En este orden propuesto para el proceso de preadjudicación, la comisión debía emitir un informe con los proyectos que resultaban preseleccionados, diferenciados de aquellos que también resultaban preseleccionados, luego de solicitarse una modificación o ajuste. Adicionalmente, en el pliego se contempla un procedimiento de selección para el caso en el que resultaran insuficientes los montos previstos para la convocatoria; situación, que en los hechos, no se produjo.

Por su parte, el plazo para la presentación de los proyectos concluyó a los 90 días de publicada la convocatoria; lo que finalizó el primer trimestre del 2017. Si bien el pliego permitió interpretar que ENACOM resolvería el cierre del concurso en un solo acto, en los hechos, el Directorio de ENACOM adjudicó ANR de manera progresiva y a lo largo del

tiempo por medio de actos administrativos particulares para cada proyecto, a partir de octubre del 2017⁷⁵.

En este estado de situación, a fines de 2018 se habían adjudicado 34 proyectos por un total de \$50.937.519, los que abarcaban 98 localidades⁷⁶. Sobre la temática, no se verificaron registros que refieran a criterios preestablecidos para la selección de los proyectos efectivamente adjudicados, como así tampoco se encuentra disponible la información sobre la totalidad de los solicitantes que acudieron a la convocatoria. El ENACOM, en abril del 2018, convocó nuevamente a concurso público a licenciatarios de servicios TIC para la presentación de proyectos orientados a la extensión y mejora de infraestructura de redes para la prestación del servicio fijo de acceso a Internet de Banda Ancha, en localidades de hasta 5.000 habitantes; ampliándolo, en julio, a localidades de hasta 10.000 habitantes⁷⁷.

En esta oportunidad, la convocatoria también se publicó junto a su correspondiente pliego de bases y condiciones, indicando que la selección y adjudicación de proyectos se instrumentaría a través del mecanismo de Concurso Público Nacional de Etapa Múltiple; enmarcándose, como su antecesora, en el Programa Conectividad. Se destinaron para esta convocatoria los fondos del SU afectando hasta la suma de \$900.000.000 del FFSU. En dicha oportunidad, la convocatoria para la presentación de proyectos tuvo inicio en el cuadragésimo primer día de su publicación; permaneciendo abierta hasta agotar el financiamiento destinado a la misma. Nuevamente los proyectos se financiaron mediante la adjudicación de ANR hasta un 80% del total, pudiendo alcanzar un máximo de financiamiento de hasta \$5.000.000 por localidad, o de \$30.000.000 por proyecto, en caso que abarque dos o más localidades.

⁷⁵ Ver más a partir del ACTA N° 25 en adelante. Actas de Directorio, recuperado de: https://www.enacom.gob.ar/actas-del-directorio_p2585 Fecha: 26/06/2019.

⁷⁶ ENACOM, 2018, Informe de Gestión, Recuperado de https://www.enacom.gob.ar/institucional/informe-de-gestion-enacom-2019_n1986, 15/04/19.

⁷⁷ Resolución 2899/18, 16/04/18 y 4701/18, 25/07/18, ENACOM.

Resulta importante destacar que, para esta segunda convocatoria, el ENACOM modificó cuestiones relativas a la implementación del concurso, y al control del avance del proyecto, verificándose mejoras en el formalismo exigido para las presentaciones requeridas para participar del concurso. En este aspecto se eliminó el requisito del soporte papel, y se estableció la plataforma electrónica de trámites a distancia, como ventanilla única de recepción de proyectos. Se eliminó, además, la instancia de un Comité de Evaluación, recayendo estas tareas sobre la Dirección Nacional de Fomento y Desarrollo; que, como ya indiqué, es el área con funciones específicas del organismo en materia de SU. Se dispuso la regla de la fecha de presentación para el orden de evaluación y preselección de proyectos, descartándose la posibilidad de una resolución por acto único del concurso, lo cual hubiera resultado incompatible con el carácter de convocatoria abierta que reviste este nuevo proceso. La recepción de los proyectos en el marco de la nueva convocatoria, comenzó en mayo del 2018; habiéndose recibido un total de 27, a fines del citado año⁷⁸.

Otra cuestión relevante en lo que respecta a la implementación de la convocatoria es que ENACOM resolvió efectuar modificaciones en el diseño original de una de las convocatorias. En diciembre de 2018 fueron aprobados nuevos lineamientos para la ejecución de proyectos presentados en el marco de la convocatoria de 2016, estableciéndose nuevos montos adjudicados en concepto de ANR, financiamiento del 100% de las inversiones financiables en el Plan de Actividades y Adquisiciones del Proyecto aprobado, y una prórroga por 6 meses del plazo de ejecución de proyectos para aquellos que lo tengan vencido y así lo requieran (Resolución 1853/18, ENACOM). La medida se adoptó en el marco de diversas presentaciones efectuadas por beneficiarios de la convocatoria, atento las dilaciones en el tiempo para la aprobación de proyectos, y el

⁷⁸ ENACOM, 2018, Informe de Gestión, Recuperado de https://www.enacom.gob.ar/institucional/informe-de-gestion-enacom-2019_n1986, 15/04/19.

desequilibrio en la ecuación económica financiera de los mismos, marcado por un contexto de devaluación que impactó fuertemente en las inversiones de infraestructura con costos en dólares; siendo que los ANR se depositan en pesos.

3. Proyecto de Acceso a Internet Satelital en pequeñas localidades

Otro de los proyectos impulsados en el marco del Programa Conectividad, es el de Acceso a Internet Satelital en pequeñas localidades, el que fue aprobado por el ENACOM en julio de 2018. El mismo se inició a propuesta de la ex Secretaría País Digital, perteneciente a la cartera de Modernización, y desde ENACOM se requirió a ARSAT la formulación de una propuesta de conectividad que posibilite la distribución de servicios TIC en las aquellas localidades con baja densidad poblacional que se encuentran relegadas de cualquier avance comunicacional. El proyecto presentado por ARSAT planteó el objetivo de acceso a Internet Wi Fi libre y gratuito a localidades de hasta 500 habitantes sin acceso a servicios de Internet. El proyecto tiene un plazo de 4 años para su ejecución; encomendándose la ejecución directa a ARSAT, con destino de la suma de \$204.058.426, provenientes del FFSU⁷⁹.

En esta oportunidad, la implementación del proyecto recayó de manera coordinada en ENACOM, ARSAT, y la ex Secretaria País Digital, correspondiéndole a ARSAT la instalación y puesta en funcionamiento de antenas satelitales, a la ex secretaria la gestión e implementación de las medidas necesarias para acondicionar los sitios, previo a la instalación, y posterior control del servicio; encargándose ENACOM del financiamiento del programa. Finalmente se estima que impactará sobre una población total calculada por ARSAT entre de 35 y 42 mil habitantes, como potenciales beneficiarios del proyecto.

⁷⁹ Resolución 4707/18, ENACOM.

Según informe del ENACOM, a fines de 2018, el programa alcanzó a 115 localidades, de las 280 que fueron identificadas en el proyecto; por lo que las restantes serían cubiertas durante el 2019, según el cronograma de instalación de antenas presentado por ARSAT⁸⁰.

c. Programa Redes Educativas Digitales

De manera similar a la génesis del Programa Conectividad, el Programa de Redes Educativas Digitales tuvo su origen por pedido del Ministerio de Comunicaciones. En este caso, la empresa estatal EDUCAR.SE, dependiente del entonces Ministerio de Educación y Deportes, presentó en 2016, ante el Ministerio de Comunicaciones, el proyecto “100% Escuelas y alumnos conectados a Internet”, quien lo remitió al ENACOM por su carácter de administrador del FFSU. Luego del análisis del área pertinente del organismo, se determinó que el eje de conectividad del proyecto ya se encontraba cubierto por el Programa Internet para Establecimientos Educativos, pero el eje sobre pisos tecnológicos que contemplaba el desarrollo de infraestructura de red interna de establecimientos educativos ameritaba la creación de un programa específico, por lo que en febrero de 2017, el ENACOM creó el Programa Redes Educativas Digitales⁸¹.

En este orden, el objetivo del programa fue el de desarrollar la red interna de los establecimientos educativos de gestión estatal para posibilitar la recepción y utilización del servicio de Internet de Banda Ancha, y potenciar sus prácticas educativas. Seguidamente, el Ministerio de Educación y Deportes presentó un proyecto en el marco del mencionado programa por medio del cual se solicitaba su adjudicación directa a EDUCAR.SE y se la

⁸⁰ ENACOM, 2018, Informe de Gestión, Recuperado de https://www.enacom.gob.ar/institucional/informe-de-gestion-enacom-2019_n1986, 15/04/19.

⁸¹ Resolución 1035/17, 17/02/17, ENACOM.

comprometía a la instalación de pisos tecnológicos⁸² en 18.320 predios correspondientes a establecimientos educativos de gestión estatal. En mayo de 2017, ENACOM adjudicó la ejecución del proyecto de manera directa a EDUCAR.SE, afectándose un total de \$2.300.000.000 del FFSU⁸³. En consecuencia, ENACOM, EDUCAR.SE, y el Ministerio de Educación y Deportes suscribieron un acuerdo, el 13 de julio del 2017, a los efectos de definir el proceso de implementación del proyecto, el que tuvo inicio de ejecución el 31 del mismo mes, al momento de librarse un anticipo por \$600.000.000, provenientes del FFSU para el comienzo de instalación de los pisos tecnológicos comprometidos⁸⁴.

Más adelante, transcurrido el primer tramo de ejecución del proyecto, ENACOM requirió la información y documentación correspondiente a la ejecución y avance de obras al Ministerio involucrado de conformidad con el cronograma convenido. En respuesta a ello se informó que el 1° de septiembre de 2017, EDUCAR.SE transfirió el anticipo de \$600.000.000 proveniente del FFSU a la Oficina de Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS) para la adquisición e instalación de equipos a través de la contratación e instalación de equipos en el marco de un convenio que mantenía con dicha oficina desde el 2016. Esta situación implicó una modificación unilateral del convenio suscripto en el marco del Programa de Redes Educativas Digitales, y dejó en evidencia una conducta contraria a la convenida por parte de EDUCAR.SE respecto de las obligaciones asumidas como adjudicatario de los fondos provenientes del FFSU. En consecuencia, la presidencia de ENACOM, el 14 de noviembre del 2018, solicitó al Síndico General de la Nación, la realización de una auditoría técnica y financiera. Posteriormente, el día 20 del mismo mes, ENACOM aprobó un acuerdo de suspensión⁸⁵

⁸² Pisos tecnológicos: es la infraestructura de red interna a desarrollar en cada predio (edificio donde funciona uno o más establecimientos educativos) que, entre otras funcionalidades, posibilitará la recepción y utilización del servicio de internet de banda ancha a una velocidad mínima de 3 Mbps.

⁸³ Resolución 3701/17, 11/05/17, ENACOM.

⁸⁴ Convenio registrado en sistema GDE: CONVE-2017-14285642-APN-GG#EDUCAR.

⁸⁵ Resolución 1261/18, 06/12/18, ENACOM.

de todos los efectos y plazos que surgen o pudieren surgir del convenio y proyecto aprobados en el marco del programa, cuestión que se resolvería una vez que se reciba el informe de auditoría solicitado a la SIGEN. Según los términos del citado convenio, una vez recibido el mismo informe del síndico, el ENACOM evaluará las condiciones de continuidad o terminación del convenio.

A modo de síntesis, el Programa Redes Educativas Digitales se encuentra actualmente suspendido sin fecha cierta, con un comienzo de ejecución motivado en el desembolso de un total de \$600.000.000 provenientes del FFSU, sin que se encuentre acreditada la afectación de los mismos al cumplimiento efectivo de los objetivos del programa.

d. Programa Nacional de Acceso TIC para adultos mayores

En el mes de marzo de 2017, ENACOM celebró un Convenio Marco de Cooperación con el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para el desarrollo de políticas dirigidas a facilitar el acceso a la conectividad. En este marco de colaboración, la Jefatura de Gobierno de la Ciudad puso en conocimiento del ENACOM, el Programa “+ Simple”, el cual se encontraba en curso en la ciudad, procurando garantizar el acceso a nuevas tecnologías a adultos mayores mediante la entrega de dispositivos electrónicos (tablets) con un software diseñado especialmente para esa población objetivo. Consiguientemente, en el mes de mayo del mismo año, ENACOM creó el Programa Nacional de Acceso TIC para Adultos Mayores⁸⁶, el que tiene por objetivo posibilitar a estos, al acceso de equipamiento que contribuya a su inserción, integración y desarrollo

⁸⁶ Resolución 3248/17, 05/05/17, ENACOM.

social mediante el uso de las TIC. Son beneficiarios potenciales del programa, los adultos mayores que perciban los haberes mínimos como jubilados o pensionados.

Por su parte, la modalidad dispuesta para la implementación del programa tiene lugar con la suscripción de un convenio con cada localidad, las que son seleccionadas por ENACOM, a los fines de obtener la cooperación inter jurisdiccional para los pasos subsiguientes del proceso de implementación. Una vez suscripto el convenio con la localidad específica, se realiza la convocatoria local y los beneficiarios potenciales se inscriben por los medios y en los plazos que en particular defina ENACOM. Cabe destacar que como contraprestación, se condiciona la entrega de los equipos, a la previa capacitación que debe recibir cada beneficiario. En este proceso se contempla que en caso que los inscriptos superen la cantidad de equipos dispuestos para una localidad, el cupo se resuelve por sorteo. Seguidamente, una vez definidos los beneficiarios, se los notifica sobre la fecha y lugar de la capacitación y recepción de equipos.

Cabe añadir que este programa tuvo una vigencia de un año, y para su instrumentación se efectuaron tres llamados a licitación para la provisión de equipos, software y folletería. En este sentido resultaron adjudicatarios: Informática Fueguina S.A.; Coradir S.A. y Casano Gráfica S.A., por un total de \$141.409.054, correspondientes a 105.050 tablets⁸⁷. Según informe de gestión de ENACOM, en 2018 se entregaron un total de 97.440 tablets, y se realizaron capacitaciones orientadas a la formación de la ciudadanía digital en CABA, y las localidades de Santa Fe, Mar del Plata, Salta, Paraná, Córdoba, Tucumán, Mendoza y Villa Allende. A fines de ese año se aprobó un nuevo Programa Nacional de Acceso a TIC para Adultos Mayores y Mujeres⁸⁸ que residan en zonas rurales, el cual comparte los objetivos de su antecesor, el procedimiento de ejecución y

⁸⁷ Información obtenida del cotejo de los documentos de licitación y sus respectivos incrementos.

⁸⁸ Resolución 1854/18, 20/12/18, ENACOM

tiene por meta la entrega de 100.000 tablets en 18 localidades predeterminadas⁸⁹. En esta oportunidad se afectaron U\$S 9.000.000 provenientes del FFSU (por primera vez se hace referencia a los fondos indicando su afectación en moneda extranjera).

e. Programa Tasa Preferencial para el Despliegue y Actualización de Redes de Acceso a Internet

En el mes de octubre de 2018, ENACOM creó el Programa Tasa Preferencial para Despliegue y Actualización de Redes de Acceso a Internet⁹⁰, con el objetivo de propiciar la implementación de proyectos de inversión, mediante el otorgamiento de créditos a tasa subsidiada, siempre que tengan por finalidad la actualización y reconversión tecnológica, la ampliación de las redes de última milla, y/o la interconexión a redes de servicio mayorista por parte de micro, pequeñas y medianas empresas, y personas humanas, prestadoras del servicio fijo de acceso a Internet de Banda Ancha. El programa pretende incidir sobre el estado actual del desarrollo tecnológico procurando incentivar a las cooperativas y Pymes del sector a efectuar inversiones de actualización tecnológica en localidades de hasta 50.000 habitantes. La acción se orienta a posibilitar el acceso a créditos con ventajas de financiamiento, que consisten en subsidiar parte de la tasa de interés que perciben las entidades financieras intermediarias que sean seleccionadas para ejecutar el programa.

Sobre el tema destaco que al momento de crearse el programa, ENACOM destinó la suma de \$500.000.000 del FFSU, como capital para el otorgamiento de los créditos y del porcentual de la tasa de interés que se fije con las entidades financieras que suscriban

⁸⁹ CABA, La Plata, Lanús, Quilmes, Tres de Febrero, Chivilcoy, Corrientes, Neuquén, San Salvador de Jujuy, Pumamarca, Villa Tulumba, Antofalla, San Rafael, Concepción del Uruguay, Reconquista, Rosario, Posadas y Tolhuin.

⁹⁰ Resolución 138/18, 02/10/18, ENACOM.

el convenio. Seguidamente, un mes después de su creación, ENACOM adjudicó de manera directa la ejecución del programa al Banco de Inversión y Comercio Exterior S.A. (BICE), afectando en el mismo acto, la totalidad de los fondos destinados para el citado programa⁹¹. En tal sentido, se definieron como lineamientos para la presentación de proyectos en el marco del mencionado programa, que la presentación de los proyectos a financiar tendrían lugar ante el BICE, quien asume la preselección crediticia y la aprobación del proyecto. Sin perjuicio de ello, la entidad financiera debe requerir previamente una validación técnica por parte del ENACOM. Sobre las particularidades aplicables a los proyectos individuales, se destaca que los montos de financiación ascienden a un máximo de \$20.000.000 por empresa o grupo económico, crédito que se otorga por un plazo máximo de sesenta meses, y con un periodo de ejecución del proyecto de hasta 12 meses. Por su parte, el subsidio que el ENACOM aplicará sobre la tasa será del 25% de la tasa conformada por *Badlar Bancos Privados* más un 6%⁹².

Finalmente, en el mes de abril de 2019, ENACOM resolvió duplicar la tasa subsidiada, como así también los fondos destinados para la ejecución del programa. Si bien se trata de un programa creado sobre el fin del periodo bajo análisis en la presente investigación, se destaca que en el primer semestre de 2019 no se aprobaron proyectos en el marco del programa en cuestión.

⁹¹ Resolución 714/18, 02/11/18, ENACOM.

⁹² Se entiende por Tasa Badlar Bancos Privados a la tasa nominal anual denominada Badlar Bancos Privados, esto es la tasa de interés publicada por el BCRA para depósitos a plazo fijo de más de un millón de pesos, de 30 a 35 días de plazo, en base a información suministrada por la totalidad de los bancos privados con casas filiales en la Capital Federal y/o Gran Buenos Aires, de acuerdo con lo establecido en el “Sistema Centralizado de Requerimientos Informativos – SISCEN 0002- Tasa de Interés por Depósitos en Capital Federal y Gran Buenos Aires”.

f. Programa Créditos Preferenciales para Despliegue y Actualización de Redes de Acceso a Servicios de TIC

El 5 de octubre de 2018, ENACOM y el Banco de la Nación Argentina (BNA) suscribieron una carta de intención, en la que el BNA manifestó su interés de suscribir un convenio en el marco del Programa Tasa Preferencial para el Despliegue y Actualización de Redes de Acceso a Internet. A pesar de ello, como ya lo mencioné, en noviembre de ese mismo año, ENACOM adjudicó de manera directa y en su totalidad la ejecución del programa a favor del BICE. Por lo expuesto, en diciembre de 2018, ENACOM creó el Programa Créditos Preferenciales para Despliegue y Actualización de Redes de Acceso a Servicios de TIC⁹³, replicando el objetivo del programa adjudicado al BICE, afectando nuevamente la suma de \$500.000.000 del FFSU.

En este caso, el nuevo programa difiere en el plazo de otorgamiento de los créditos que para este caso será de siete años, en lugar de los sesenta meses del programa anterior, fijándose la duración del programa en ocho años, en lugar de los cinco predeterminados para el programa anterior. Simultáneamente con su creación, la presidenta de ENACOM adjudicó de manera directa, y en su totalidad, la ejecución del programa a favor del BNA⁹⁴, medida que fue ratificada por el Directorio del ente en el mes de febrero del mismo año. Finalmente, al igual que en el caso de su antecesor, se resalta que para el primer semestre de 2019 no se aprobaron proyectos en el marco del programa en trato.

⁹³ Resolución 1898/18, 26/12/18, ENACOM.

⁹⁴ Resolución 2144/18, 03/01/19, ENACOM, ratificada por Resolución 548/19, 12/02/19, ENACOM.

III. Corolario

Como lo he señalado, desde el 2014, y hasta el 2018, se aprobaron seis programas específicos del SU, siendo uno de ellos la continuación o “revalidación” del programa creado por la SC, en 2010; es decir, bajo el marco normativo anterior al dictado de la Ley Argentina Digital. En consecuencia, los cinco (5) programas restantes han sido formulados y diseñados a partir del marco resultante de la nueva ley sectorial.

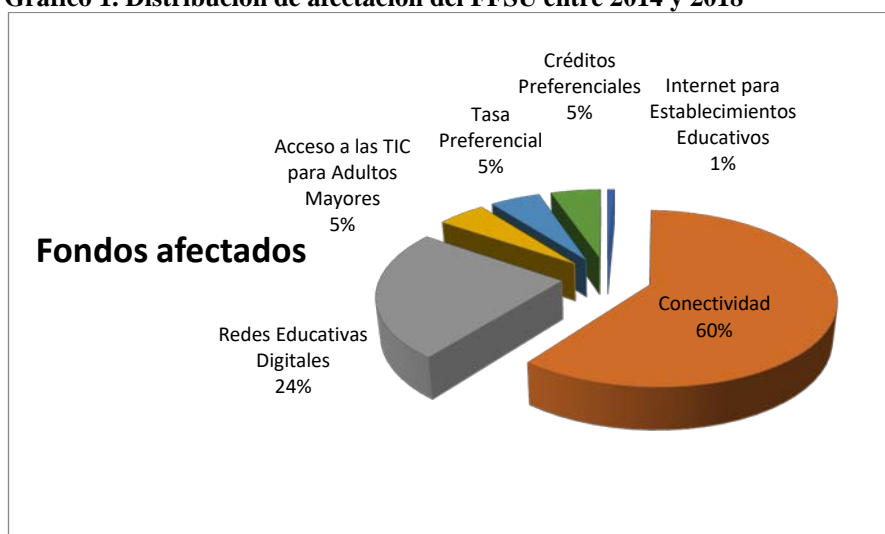
En orden a lo expuesto, ofreceré una serie de observaciones que resultan evidentes del cotejo de información que aportan cada uno de los programas, cuando se los analiza en el marco integrador de las políticas tendientes a la universalización del servicio de telecomunicaciones.

En este sentido, como primera observación destaco que el análisis sobre el objeto de los programas detallados, permite afirmar que, salvo en el caso del Programa Nacional de Acceso TIC para Adultos Mayores, los demás programas tienen por objeto el despliegue o actualización de redes e infraestructura que permitan el acceso a Internet. Dentro de estos programas, a excepción del Proyecto de Acceso a Internet Satelital en pequeñas localidades, el objetivo último, es procurar el Servicio Fijo de acceso a Internet.

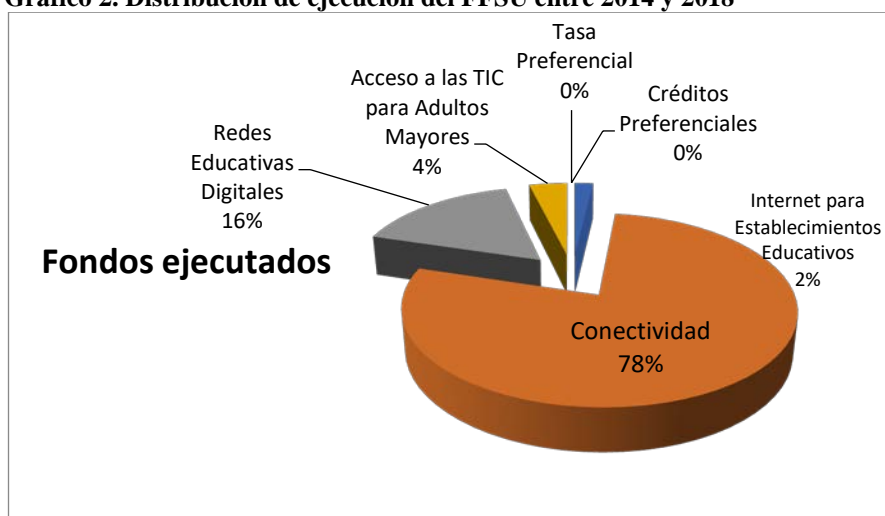
Otra de las cuestiones que se destaca en el cotejo se relaciona con instancia de creación o formulación de los programas. En un primer lugar se resalta que la formulación, en la mayoría de los casos ha resultado externa a ENACOM y en segundo lugar, resulta notorio que dentro de estos programas, se han afectado comparativamente una mayor cantidad de fondos a aquellos que han sido formulados y diseñados en base a solicitudes y proyectos presentados por agentes externos al ENACOM y para despliegue de gran infraestructura por parte de empresas estatales; señalándose en este sentido, el Proyecto de Acceso a Servicios de TIC a través de la REFEOF (Ministerio de

Comunicaciones – ARSAT), y el Programa de Redes Educativas Digitales (Ministerio de Educación y Deportes de la Nación – EDUC.AR). Sin perjuicio de ello, para los casos de programas y proyectos que afectan menos cantidad de recursos, también se observa que la formulación y el diseño resultan exógenos al organismo, como es el caso de los proyectos presentados por las licenciatarios en el marco de la convocatoria a concurso para el financiamiento de proyectos a través de ANR, el Proyecto de Acceso a Internet Satelital en pequeñas localidades (Secretaría País Digital-ARSAT), y el Programa Nacional de Acceso TIC para Adultos Mayores (CABA). A mayor abundamiento, en los documentos incorporados en los expedientes correspondientes a los programas de Tasa Preferencial y Créditos Preferenciales, puede observarse que han sido las entidades bancarias las que han aportado los documentos para el diseño y formulación de los respectivos programas. Finalmente, se señala, que en el caso del Programa de Internet para Establecimientos Educativos, no hubo formulación ni diseño por parte del regulador, puesto que el mismo es la continuación del programa llevado adelante por el Comité Técnico del SU en el marco de las disposiciones previas al dictado de la Ley Argentina Digital.

Otro aspecto que debe ser comparado es el de los fondos que se han asignado para el financiamiento de cada uno de los programas específicos y los proyectos que los integran. Al respecto, y como ya he mencionado, todos los fondos afectados para la implementación de estos programas y proyectos provienen del FFSU, y se indica que, de conformidad con los actos administrativos dictados en consecuencia por ENACOM, para diciembre de 2018 se afectaron un total de \$9.558.755.432. Según el seguimiento de los mismos actos publicados por ENACOM y los que el propio ente presentó en el Informe de gestión de 2018, se desprende que fueron efectivamente ejecutados un total de \$3.653.194.549; es decir un 38% de los fondos afectados. Sobre estos datos, presento su distribución, conforme a los gráficos de confección propia que a continuación se exponen:

Gráfico 1. Distribución de afectación del FFSU entre 2014 y 2018

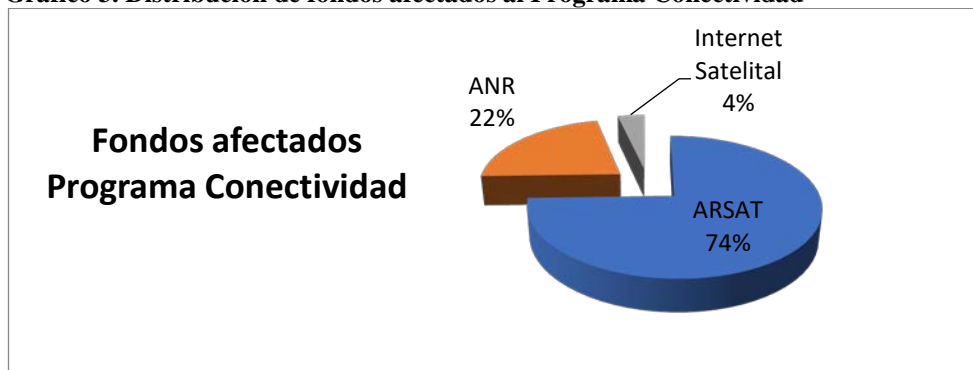
Elaboración propia en base a datos publicados por ENACOM en resoluciones e Informe de Gestión.

Gráfico 2. Distribución de ejecución del FFSU entre 2014 y 2018

Elaboración propia en base a datos publicados por ENACOM en resoluciones e Informe de Gestión.

Tal como se puede observar de los gráficos precedentes, la mayor cantidad de fondos, tanto afectados como ejecutados, los recibe el Programa Conectividad. Habiendo expuesto que en el marco del mencionado programa se implementan diversos proyectos, a continuación expongo nuevos gráficos de elaboración propia a los efectos de favorecer su comprensión en lo que refiere a la distribución de los fondos:

Gráfico 3. Distribución de fondos afectados al Programa Conectividad



Elaboración propia en base a datos publicados por ENACOM en resoluciones e Informe de Gestión.

Gráfico 4. Distribución de ejecución de fondos afectados al Programa Conectividad

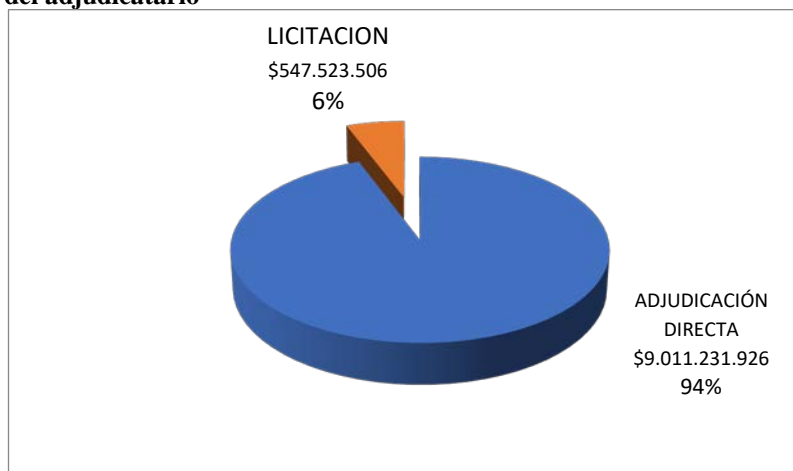


Elaboración propia en base a datos publicados por ENACOM en resoluciones e Informe de Gestión.

Otro punto que permite el análisis comparativo es el que refiere a los mecanismos de selección de los adjudicatarios de los programas. En el caso de dos programas se han efectuado licitaciones públicas para la selección de los respectivos adjudicatarios, esto es en el Programas de Internet para Establecimientos Educativos y en el Programa Nacional de Acceso TIC para Adultos Mayores. En el caso de la convocatoria a concurso para el financiamiento de proyectos a través de ANR, no se ha ejecutado como en un concurso, términos tradicionales, sino que el procedimiento de selección se refleja como una ventilla de recepción de proyectos que se han ido aprobando a medida que se consideran cumplidos los requisitos mínimos del pliego. Sobre éste procedimiento no encontré registros que explicitaran los criterios de selección aplicados a los proyectos aprobados

hasta diciembre del 2018. Por su parte, para el caso de los restantes programas y proyectos se ha optado por el mecanismo de adjudicación directa, tales son los casos del Proyecto de Acceso a Servicios de TIC a través de la REFEF0 (ARSAT), Proyecto de Acceso a Internet Satelital en pequeñas localidades (ARSAT), Programa de Redes Educativas Digitales (EDUC.AR), Programa Tasa Preferencial para el Despliegue y Actualización de Redes de Acceso a Internet (BICE) y Programa Créditos Preferenciales para Despliegue y Actualización de Redes de Acceso a Servicios de TIC (BNA). A continuación ofrezco un gráfico para visualizar la distribución de los fondos afectados según el mecanismo de selección del adjudicatario:

Gráfico 5. Distribución de fondos por mecanismo de selección del adjudicatario



Elaboración propia en base a datos publicados por ENACOM en resoluciones e Informe de Gestión.

Por otro lado, en lo que respecta a la implementación de los programas y sus respectivos proyectos, dada la proximidad temporal del periodo bajo análisis, éstos se encuentran en su mayoría en fase de ejecución, salvo el caso del primer proyecto de Acceso a Servicios de TIC a través de la REFEF0 respecto de la instalación de los nodos comprometidos, tramo que se encontraba pendiente de aprobación por parte del ENACOM al cierre del primer semestre de 2019. Adicionalmente distingo que para el caso del

Programa de Redes Educativas Digitales se presentó una situación atípica que generó la suspensión del convenio de ejecución, por lo que se encuentra sujeto a un análisis posterior, si el comportamiento del adjudicatario podría motivar la revocación de la adjudicación del proyecto y el consiguiente reintegro de los fondos adelantados oportunamente.

Otra de las observaciones que se puede resaltar es que los programas bajo análisis no cuentan con etapa de evaluación e indicadores que permitan analizar su eficacia y eficiencia. En este sentido se han detectado compromisos de auditoría para verificar avances del proyecto para el desembolso de fondos. Respecto de la incorporación de requisitos de auditorías al momento de aprobar el primer proyecto en el marco de la nueva normativa del SU, el ex Director Pereyra expuso que no se encontraba de acuerdo con afectar los fondos sin que previamente se establezcan reglas de auditoría sobre el avance del proyecto, condición que antepuso a su voto favorable y, que el entonces presidente del organismo autorizó. Del mismo modo que, ante las similitudes sustantivas con el proyecto presentado por EDUC.AR, condicionó nuevamente su voto a que se incorporen requisitos de auditoría sobre la ejecución del proyecto, afirmando al respecto, que “el sistema de evaluación para estos grandes programas, por ejemplo el de ARSAT, para mí, cumplió acabadamente o está cumpliendo acabadamente su misión” (A. Pereyra, comunicación personal, 23 de abril de 2019). En este orden de ideas, el especialista indicó que respecto del resto de los programas, considerando en particular los ANR, cuando se acredita que se desarrolló un proyecto de infraestructura en un lugar determinado, se generan interrogantes sobre cómo, quién y cómo lo han auditado, manifestando que conoce que “las autoridades del área han tratado de chequearlo de alguna manera”, pero le parece que

“habría que mejorarlo y mucho”⁹⁵. En suma, los programas implementados no han contemplado al momento de su diseño, la fase o etapa de evaluación; tampoco se detectan herramientas que permitan al ente hacer un seguimiento del cumplimiento de objetivos orientados a la realización de la política pública de conectividad en la cual se enmarcan.

Para terminar, y a modo de síntesis general destaco que a lo largo de la presente investigación abordé el desarrollo del SU en nuestro país, contextualicé las condiciones de su surgimiento y la evolución que ha tenido desde entonces. Indagué sobre el rol activo que progresivamente asumió el Estado en la configuración y desarrollo del mercado de las telecomunicaciones, proceso que se cristalizó en el dictado de la Ley Argentina Digital. En esta oportunidad el parlamento reconfiguró la naturaleza que tradicionalmente tuvo el SU en nuestro país para constituirlo en una herramienta de política pública, centralizando la administración y gestión de fondos de afectación específica en el regulador sectorial.

Posteriormente, examiné los programas específicos del SU, que fueron formulados luego del dictado de la Ley 27.078, haciendo hincapié en la fase de implementación en curso. El análisis descripto permitió en una primera instancia, afirmar que los mismos se encuentran orientados a expandir la conectividad, y dado que su cotejo ha posibilitado la realización de disquisiciones sobre su contenido y estado de implementación, se interpreta que lo tratado permite dar por concluida la presente tarea de investigación.

Seguidamente presentaré las consideraciones finales a los efectos de contrastar las hipótesis planteadas al inicio de la investigación, con los avances logrados a lo largo de la presente tesis.

⁹⁵ Al momento de cierre del presente trabajo de investigación, fuentes no oficiales informaron que a partir del mes de julio de 2019 el Directorio de ENACOM comenzaría a aprobar la verificación final de los proyectos presentados en el marco de la convocatoria de los ANR. En este sentido, la verificación se realiza en base a informes presentados por agentes del organismo que realizan una evaluación in situ sobre el desarrollo de la obra de infraestructura comprometida.

Consideraciones Finales

En la presente tesis de Maestría escogí como tema de investigación, el desarrollo de la política pública, tendiente a la universalización del servicio de telecomunicaciones de nuestro país y su vinculación con la evolución del SU. Para su estudio abordé los antecedentes del SU, desde su creación hasta la sanción de la nueva ley sectorial, y efectué luego un estudio de los programas específicos implementados entre 2014 y 2018.

La investigación tuvo como guía de trabajo dos hipótesis. La primera de ellas se enmarcó en la modificación normativa en el sector de las telecomunicaciones, tomando como fundamento que ello posibilitó que el Estado Nacional implementara políticas públicas para la conectividad como principal objetivo del SU. En la segunda hipótesis sostuve que el SU surgió históricamente como una obligación o prestación a cargo del operador de telecomunicaciones en un contexto privatizador de la actividad, para constituirse luego en una herramienta de política pública en poder del regulador que, en la práctica, respondió a un rol activo del Estado Nacional en el sector.

En el desarrollo del Capítulo 1 hice hincapié en la noción de la política pública entendida como un proceso dentro del ciclo de la acción pública, comprendiendo que dicha acción se encuentra orientada a fines, y que dicho proceso está compuesto por fases o etapas. También mencioné la acepción sobre los instrumentos o herramientas de la política pública, entendidos como aquellos que dotan al Estado Nacional de capacidades para intervenir en las cuestiones socialmente problematizadas, los que se agrupan en tres dispositivos: *normativo*, *de gestión*, y *operativo-financiero*. Tal distinción me permitió comprender al SU y al FFSU como herramientas de política pública, entendido al primero como *dispositivo de gestión*, en tanto brinda el esquema organizacional que permite concretar los objetivos de la política, y el segundo como *dispositivo financiero* por cuanto

se trata del conjunto de recursos destinados a operativizar y financiar dicha estructura. En esta dirección, la Ley Argentina Digital se erige como *dispositivo normativo* puesto que estructura y orienta las actividades del accionar público. Destaco que no se trata del único *dispositivo normativo*, sino del de mayor jerarquía en lo que respecta a la política pública orientada a la universalización del servicio de telecomunicaciones, que toma por herramientas al SU y al FFSU en materia de conectividad.

Al momento de precisar la política pública para la universalización del servicio, utilicé como línea de corte temporal la privatización de la empresa pública del sector, ello en tanto, en un marco privatizador de la actividad, el Estado Nacional se apartó de su rol de gestor de la empresa de aquellos servicios públicos, para pasar a desempeñar roles que fueron cambiando a lo largo del tiempo. Inicialmente, con la incipiente privatización de ENTEL, el Estado se posicionó en un rol de garante o contralor de las obligaciones establecidas como condición para la continuidad en la explotación del servicio según el pliego de la privatización. Luego de la crisis de 2001, el rol del Estado Nacional cambió paulatinamente en todos los ámbitos su intervención y presencia. En materia de telecomunicaciones, el hito se presentó en 2010 con la creación de Argentina Conectada, que contempló entre sus ejes estratégicos, la extensión del SU, asociándolo al despliegue federal de infraestructura y conectividad.

Tal como lo mencioné en el desarrollo del Capítulo 1, existieron acciones públicas orientadas a incrementar la conectividad de los argentinos -si bien, realizadas sin las herramientas del SU y del FFSU-, las que resultaron el precedente que cristalizó el nuevo rol del Estado Nacional, permitiendo luego redefinir las herramientas dispuestas al cumplimiento de sus fines. Mencionando algunos de estos precedentes, destacué los casos del tendido de la REFEFO, a partir del 2010, y el Programa Conectar Igualdad del mismo año; la convocatoria del 2011 para la presentación de proyectos de inversión para

“infraestructura y equipamiento” financiado por compensación no retributiva de aportes no ingresados al FFSU; el plan “Mi Compu” para jubilados implementado desde ANSES, que data del 2006 y la facilitación de acceso a créditos preferenciales del BN para cooperativas y pymes del sector anunciados en 2014 en acuerdo con la SC y el INAES.

En este contexto, en 2014 se debate y aprueba la Ley Argentina Digital, la cual reafirmó el rol activo y presente del Estado Nacional en la industria de las telecomunicaciones. Con el dictado de la nueva ley se materializó la presencia estatal, como un actor necesario llamado para garantizar la libre competencia, pero que al mismo tiempo interviene en forma activa, velando por el cumplimiento de los fines sociales en la prestación privada del servicio. La nueva ley instituye el SU como una herramienta de política pública para un Estado activo que persigue fines sociales en procura de garantizar el derecho de acceso a los servicios TIC.

Otra cuestión de relevancia que abordé en el primer capítulo se orientó a exponer las condiciones particulares del mercado de las telecomunicaciones para comprender la complejidad que adquiere el actuar de la administración pública, ya sea como un tercero que media entre las relaciones de los principales actores del sector o bien como un actor que opera en un mercado, y que puede hacerlo por medio de diversos órganos de la APN, tales como ENACOM, la Secretaría de Gobierno de Modernización Administrativa, y ARSAT.

Finalmente, reseñé características del SU en otros países, lo cual me permite concluir que, tal como lo señalara la OMC, cada país define el paquete de servicios u obligaciones que han de prestarse para el “tipo de servicio universal” que defina. Esta reconversión del SU y del FFSU permitió que el Estado, como planificador del sector, pueda orientar el objetivo del SU a incrementar la conectividad y resolver el

financiamiento de tales políticas mediante la ejecución de estos fondos específicos que actualmente revisten el carácter de patrimonio del Estado Nacional.

En el Capítulo 2 indagué sobre el SU en nuestro país, partiendo de su origen y evolución, tomando siempre como punto de partida los dispositivos normativos que han significado hitos para la configuración de nuestro mercado de telecomunicaciones. Uno de ellos lo encontré en el dictado del decreto de Rebalanceo Tarifario, el cual sentó las bases para el inicio de las categorías del SU luego del dictado del decreto de creación, esto es el Decreto 764/00, conocido por iniciar el proceso de liberalización de los servicios y en particular formalizar el primer Reglamento General del Servicio Universal. Luego de efectuar una descripción sobre las características de aquél SU, e indagar sobre la creación, conformación y condiciones de ejecución del FFSU creado en el 2000, he logrado establecer un estado de situación previo al dictado de la nueva ley, el que tuvo como principales características:

- *Inseguridad jurídica*: las obligaciones de aporte de inversión se dispusieron por decreto y generaron largas discusiones judiciales respecto de la naturaleza de la prestación y la procedencia de su cobro. Además, se demoró la formulación de los instrumentos necesarios para conformar el FFSU.
- *Inconvenientes con la formulación*: que se tradujeron en barreras administrativas, técnicas y económicas que obstaron a la implementación del SU.
- *Participación público-privada*: creación del Comité Técnico del SU como órgano de asistencia al FFSU en 2008.
- *Naturaleza de los fondos recaudados*: el patrimonio del FFSU era privado.
- *Eje en el servicio de voz*: las prestaciones del SU se orientaban a garantizar la prestación de servicios esenciales, los cuales se encontraban identificados con el servicio de telefonía fija por su carácter de servicio público.

. *Inconvenientes en la implementación de programas específicos:* luego de la constitución del Comité Técnico, se formularon tres llamados a licitación pública con la finalidad de adjudicar programas específicos del SU. Sólo uno de ellos logró concretarse.

En esta instancia, me resultó interesante analizar por qué el primer reglamento del SU tuvo el eje en el servicio de telefonía fija. Este interrogante surgió luego de establecer que en 1997 se instruyó a la SC para que incorporara en la definición del SU a la entonces incipiente Internet. En esta instancia de la investigación, me resultó inevitable plantearme por qué el dictado del primer reglamento del 2000 se encontró limitado al servicio de telefonía fija, y si bien esta pregunta no guió la investigación, considero oportuno abrir el interrogante para futuras investigaciones.

Como ya indiqué, el SU tuvo lugar con el dictado de una norma puntual en el 2000. Poco tiempo después, con la crisis de 2001, el sector de las telecomunicaciones se vio tan afectado como los demás sectores productivos del país. En materia de servicios públicos se congelaron las tarifas, y como consecuencia, el Estado Nacional quedó debilitado para exigir las inversiones comprometidas. Esta situación implicó un retraso tecnológico en lo que refiere a la actualización de redes de telecomunicaciones, ocurriendo en paralelo la irrupción del servicio de telefonía móvil en el país, el cual, como es de público y notorio, para la segunda década del nuevo milenio comenzaba a sustituir al servicio de telefonía fija, dando lugar al despliegue de otro tipo de infraestructura que se concentraba nuevamente en los grandes centros urbanos, y lejos de la aplicación del SU que para entonces se focalizaba en prestaciones relacionadas con el servicio básico telefónico.

En este razonamiento, sobre el recorrido de la política de telecomunicaciones en nuestro país, como ya lo mencioné, uno de los hitos más cercanos en el tiempo lo constituyó la creación Argentina Conectada en 2010, la que estableció como uno de sus ejes estratégicos, el desarrollo del SU. En esta oportunidad se entendió al SU como una

herramienta para garantizar prestaciones que promuevan la inclusión digital. Con este punto de partida, y tal como lo expliqué oportunamente, el Estado Nacional de manera progresiva ganó protagonismo y asumió un rol activo como planificador estratégico de la industria. En 2014, a propuesta del PEN, se aprobó la nueva ley del sector, la que modificó el escenario de las telecomunicaciones; destacándose, en lo que respecta al SU, las siguientes cuestiones de relevancia:

- *Reordenamiento normativo:* hasta el 2014, el marco normativo de mayor jerarquía para las telecomunicaciones en nuestro país tenía una antigüedad superior a los 40 años. Luego de la privatización de ENTEL, fue el PEN quien asumió la tarea de “legislar” en materia de telecomunicaciones, haciéndolo mediante el dictado de una extensa y variada cantidad de decretos presidenciales, sumados a las resoluciones de la ex CNT, CNC, AFTIC y SC, y a las resoluciones conjuntas, y resoluciones ministeriales - dependiendo de la época y el tema particular- sobre dicha temática. Con la nueva ley, el Congreso jerarquiza nuevamente el ámbito de las telecomunicaciones, fija los principios normativos en la materia y crea una autoridad específica dentro del PEN instituyendo un nuevo actor público con peso específico en la industria. El SU por primera vez adquiere jerarquía de ley y explícitamente encomienda a la nueva AA de la ley, la implementación de la política pública orientada a alcanzar los objetivos del SU.

- *Seguridad Jurídica:* al establecerse la obligación de aporte de inversión por medio de una ley se da por finalizada la controversia sobre la obligación de efectuar los aportes. A partir del 2014 se acaba con la litigiosidad para recaudar los fondos que conforman el nuevo FFSU.

- *Actualización normativa:* el SU es abarcado en pocos artículos, por lo que se dejan de lado las cuestiones relativas a la formulación de políticas e implementación de programas específicos, delegando explícitamente la tarea en la AFTIC, lo cual le imprime

la flexibilidad y dinamismo que posibilitan retroalimentar los procesos y etapas de la política pública que se pretenda desarrollar.

- *Eje en los servicios TIC:* la nueva definición del SU la concibe como un conjunto de servicios TIC, sin fijar programas iniciales que lo ate a una tecnología específica.

- *Naturaleza de los fondos recaudados:* se determina la creación de un nuevo FFSU cuyo patrimonio es del Estado Nacional.

- *Rol del Estado:* se creó una Autoridad Federal dirigida por un órgano colegiado con representantes de diversos sectores. AFTIC concentraba las facultades de regulación, control, fiscalización y verificación en materia de telecomunicaciones, y continuaba con la concepción del regulador sectorial compuesto por personal que le aportaba la experiencia técnica propia de un sector específico. En particular, en lo que respecta al SU, el nuevo escenario no menciona la participación del privado, salvo en lo que respecta a los aportes de inversión. Estos actores no son considerados para las etapas de formulación e implementación, lo cual no los excluye de presentar proyectos, como así tampoco para ofrecerse como partícipes en la etapa de evaluación de programas, etapas que no aborda la nueva ley y que pueden convertirse en espacios de intercambio con el resto de los actores de la industria.

El análisis de escenarios e hitos a través del tiempo, me ha permitido contrastarlos a lo largo de este proceso histórico en el cual considero que han evolucionado las políticas públicas orientadas a la conectividad en nuestro país, permitiendo comprender su vinculación con el SU. Expuse que antes del 2000, ya existían claras acciones públicas tendientes a impactar positivamente en el incremento de la conectividad y el reconocimiento del accionar directo del Estado, mediante programas específicos, para incidir especialmente en los sectores más vulnerables.

Otra cuestión relevante, fue que al momento de analizar el reglamento del 2000, observé un agudo grado de detalle en la reglamentación de los aspectos administrativos, técnicos, económicos y jurídicos del SU, técnica que no se adoptó al momento de su redefinición en la Ley Argentina Digital. Esta circunstancia habilita la presencia de ventajas y desventajas. Por un lado, flexibilizar el marco general al no detallar con rigurosidad las cuestiones específicas en lo que hace a los aspectos más técnicos del SU, puede resultar útil, para su entendimiento en su primera fase de implementación y para adaptarse mejor a la evolución propia del sector TIC. Por otro, puede ser una desventaja que esta flexibilización normativa implicara delegar en el órgano técnico específico la reglamentación, corriendo el riesgo de que el sistema permanezca en un estado de ejecución discrecional si el órgano técnico no dictaba los reglamentos y lineamientos que le encomendó el parlamento. Sin perjuicio de ello, la reformulación del SU ha implicado retomar el espíritu de los antecedentes situados en los albores del 2000. Entre ellos el reconocimiento por parte del Estado de la importancia de la conectividad como factor de desarrollo nacional, y en comprender al SU como herramienta para el desarrollo de las TIC. Considero ventajoso que el Congreso no haya sujetado el SU a algún servicio o tecnología específica, puesto que ello favorece su adaptación como herramienta para políticas progresivas. Políticas que propendan a generar condiciones homogéneas de conectividad como requisito fundamental para poder garantizar el acceso a un paquete de servicios TIC, pero que también, estas mismas herramientas resulten habilitadas para atender situaciones con necesidades específicas en el ámbito de las TIC y que no necesariamente se orienten exclusivamente al despliegue de infraestructura y redes.

Luego de realizar las consideraciones sobre la primera parte de la investigación, otro aspecto que resultó de fundamental importancia para el desarrollo de la presente fue focalizar el análisis en la implementación de programas específicos del SU implementados

entre 2014 y 2018, el cual desarrollé a lo largo del Capítulo 3. Sobre la temática, considero que un aspecto de vital importancia al momento de analizar la implementación de los programas específicos está dado por la institucionalidad sobre la que ha de desarrollarse el proceso. Como ya lo indiqué, uno de los cambios en este aspecto vino dado por la eliminación de la intermediación público-privada en la instancia de formulación e implementación, lo cual implicó que esta instancia, desde el 2014 se encuentre centralizada en un solo organismo del Estado Nacional, que al momento de la sanción de la nueva ley, fue la AFTIC. La nueva Autoridad Federal fue conformada a mediados de 2015, para diciembre de ese año fue intervenida y, en enero de 2016, fue absorbida por un nuevo ente creado por DNU. El nuevo ente, denominado ENACOM, ha implementado varios programas específicos del SU, a la vez que, por primera vez en nuestra historia, se han afectado de manera sistemática recursos del FFSU. Sobre esta cuestión, destaco que aunque el paso de autoridad a ente significó un cambio en la composición de la máxima autoridad del organismo, las modificaciones no incidieron en las nuevas reglas que la ley dispuso para la formulación e implementación del SU a partir de 2014. A mi entender, la actividad poco profusa o significativa en materia de SU puede atribuirse al corto tiempo de vigencia de la AFTIC, entendiendo que su continuadora, ENACOM, ha desarrollado una actividad significativa en los años que quedan comprendidos en el presente trabajo de investigación.

Por su parte, en 2016, la nueva gestión de gobierno inauguró su planificación en el sector de las telecomunicaciones con la creación del Plan Nacional para el Desarrollo de Condiciones de Competitividad y Calidad de los Servicios de Comunicaciones Móviles, el cual sirvió de base para introducir importantes modificaciones en dicho segmento, pero que, al menos hasta diciembre de 2018, ninguna acción, plan o proyecto lo asoció en la realidad con los objetivos del SU. Posteriormente se lanzó el Plan Federal de Internet –

actualmente denominado Plan de Conectividad y Telecomunicaciones- que tiene como principal eje el de dar continuidad a la extensión de la REFEFO a cargo de ARSAT. En esta tesitura, en la entrevista efectuada a uno de los actores intervinientes en la formulación del Programa Conectividad, el ex director de ENACOM Alejandro Pereyra, al ser consultado sobre el proceso de toma de decisiones, sostuvo que el programa fue creado a pedido del Ministerio de Comunicaciones como solución a los problemas de financiamiento que tenía ARSAT para continuar con su proyecto de extensión de la REFEFO. En la entrevista se pudo conocer que la afectación de fondos del SU para la continuidad en el desarrollo de la REFEFO solucionaba dos inconvenientes, por un lado la pérdida de valor del dinero del FFSU que no era utilizado y por otro la necesidad de financiamiento de una empresa que no contaba con los recursos necesarios para continuar una gran obra de infraestructura que no podía perderse.

Consecuentemente, luego del análisis sobre la génesis del primer programa creado por ENACOM, este dato resultó revelador para entender que la política pública de conectividad como objetivo del SU, surgió como una necesidad de financiamiento de un actor particular, y no por una formulación planificada desde el Estado Nacional para garantizar el acceso de todos los ciudadanos a determinado paquete de servicios TIC. Sin perjuicio de ello, la plasticidad de las herramientas han permitido responder a necesidades de financiamiento orientando implícitamente los objetivos del actual SU, que como establece la norma, se trata de un *concepto dinámico* que debe reinterpretarse periódicamente. Otra de las cuestiones que también he constatado es que no se ha definido con claridad el objetivo del SU, por lo cual, para el presente trabajo de investigación resultó necesario realizar un análisis sobre cada uno de los programas específicos del SU y su principal objeto. Esta tarea me permitió deducir que actualmente el principal objetivo del SU es alcanzar la conectividad de las personas, entendiéndolo como una etapa previa y

necesaria para poder garantizar el acceso a un paquete de servicios TIC. De este modo, de los seis programas específicos que se implementaron, cinco de ellos tuvieron por objetivo el despliegue o actualización de infraestructura y redes que permitan el acceso a Internet. En esta línea de análisis, obtuve una serie de datos provenientes del cotejo de programas y proyectos, los cuales expongo sintéticamente:

- La mayoría de los programas tiene por objetivo la conectividad (5 de 6).
- Los programas tuvieron su formulación y diseño fuera del ENACOM (6 de 6).
- El 78% de los fondos ejecutados corresponden al “Programa Conectividad”, y de ellos, el 98% los obtuvo ARSAT, y solo el 2% se ejecutó para proyectos de Cooperativas y Pymes.
- Predomina el sistema de adjudicación directa (4 de 6): Solo el 6% de los fondos afectados, y el 8% de los ejecutados, corresponden a un mecanismo de selección competitivo.
- Los proyectos presentados son de ejecuciones en el mediano y largo plazo, puesto que la mayoría se encuentra en etapa de implementación.
- Requisitos de auditoría para liberación de pago según un cronograma de ejecución de proyecto.
- No se prevé etapa de evaluación que permita determinar la eficacia y eficiencia del proyecto para la retroalimentación del proceso (0 de 6).

En efecto, también logré inferir que la falta de definición de los objetivos del SU habilita el manejo discrecional sobre los programas que se aprueban. Muestra de ello es la amplitud de objeto y prestaciones que puede verse entre algunos programas, tomando como ejemplo un proyecto que tiene por objeto la instalación de 550 nodos y otro que tiene por objeto la licitación de folletería en el marco de la entrega de tablets para adultos mayores. Esta particularidad se traduce en una dispersión de acciones que no

necesariamente se orientan a un objetivo en común y que pueden obstar a la planificación y afectación de fondos de la manera más eficiente posible. Esta situación ha sido mencionada por varios de los especialistas del sector que fueron entrevistados, en particular por Agnesse, Celani, Karavaski, Panichelli y Poggio.

Otro dato que resultó relevante, es que de la literalidad de la nueva ley, tanto la etapa de formulación, como la de implementación de programas específicos, se encontraba concentrada en la AFTIC, y que si bien con el ENACOM no se modificó el dispositivo normativo del SU, en los hechos la etapa de formulación no se desarrolla dentro del organismo, sino que se aprueban programas y proyectos “a demanda”, los que responden a necesidades del sector, pero que no se generan dentro del regulador sectorial. Como mencioné, el regulador sectorial cuenta con un área específica, la Dirección Nacional de Fomento y Desarrollo, que tiene como responsabilidad primaria las cuestiones referidas a la elaboración, implementación y monitoreo de programas TIC. Según pude observar en los programas analizados, la Dirección interviene activamente en el monitoreo de proyectos, con participación formal en la confección de documentos para que se aprueben programas específicos, y no tiene participación directa en la fase de implementación, la que recae en terceros interesados. Como consecuencia de lo que se presenta como una tendencia a aceptar y/o aprobar programas y proyectos “a demanda” se refleja una distribución de fondos concentrada en un actor en particular. Justamente, considerando que de los fondos totales afectados, a diciembre de 2018, se habían ejecutado en un 38%, el 78% de éstos los absorbió el Programa Conectividad, y dentro del citado programa, el 98% lo ejecutó ARSAT para la conectividad de la REFEOF. En este sentido, uno de los especialistas entrevistados expuso que la utilización del FFSU no es equivalente a que se esté aplicando a políticas de SU (E. Wiñazky, comunicación escrita, 15 de mayo de 2019). Es en este punto, corresponde destacar que el FFSU es una herramienta de financiamiento,

que al igual que el SU, como herramienta normativa y/o de gestión, conforman el conjunto de herramientas puestas a disposición del Estado Nacional para el despliegue de políticas públicas para la universalización de los servicios TIC. El dato obtenido sobre la distribución de los fondos no niega que se hayan implementado otros programas en el marco del SU, sino que debe leerse como un llamado de atención para equilibrar la escasez de fondos con la amplia gama de necesidades que pueden abarcarse en el marco de estas políticas.

Otra consecuencia que deriva de la formulación de programas y/o proyectos a demanda, es que el mecanismo de adjudicación que predomina es el directo, ello en tanto que la formulación viene dada a la “talla” de un actor particular con una necesidad específica. Esta situación puede apreciarse al observar los grandes proyectos de despliegue de infraestructura presentados por ARSAT y por EDUC.AR. Por otro lado, Distinto parece ser el caso de los últimos programas aprobados en 2018; es decir los programas destinados a financiar créditos a tasas diferenciales o subsidiadas para pequeños actores de la industria. A lo largo de la investigación obtuve acceso a los expedientes electrónicos y, a diferencia de los grandes proyectos de infraestructura, no se glosaron proyectos o documentos de análisis costo/beneficio, impactos u otra técnica para el análisis de proyectos que fundamentara la adjudicación. Ciertamente, otro dato que llamó mi atención, fue que al momento de la creación del Programa Tasa Preferencial para el Despliegue y Actualización de Redes de Acceso a Internet se destinaron \$500.000.000 del FFSU, y se abrió la convocatoria para entidades financieras que estuvieran interesadas en participar. Durante el periodo de la convocatoria, ENACOM firmó una carta de intención con el BNA, y de todas formas, adjudicó de manera directa y en su totalidad el programa al BICE. Como corolario, un mes después, el ente creó un nuevo programa -casi idéntico al anterior- el cual, basado solo en la mencionada carta de intención, también culminó con

la adjudicación directa y por la totalidad de otros \$500.000.000 del FFSU a favor del BNA. Una evaluación en el mediano plazo, permitirá dilucidar si estos programas efectivamente impactaron en la industria TIC o solo han servido para financiar entidades ajenas a esta industria; advertencia que, tal como se puede observar de las actas públicas del directorio del ente, fue realizado por uno de sus miembros.

Respecto de la generalidad de los programas específicos analizados, destaco la ausencia de la fase de evaluación, circunstancia que entiendo, puede encontrar su justificativo en la falta de determinación de objetivos concretos del SU, y la laxitud de los objetivos definidos en los actuales programas específicos del SU. La falta de esta etapa invisibiliza la posibilidad de retroalimentar el proceso y mejorar la eficacia y eficiencia de las acciones desplegadas, las que, como contextualicé en el Capítulo 1, deben estar orientadas a fines. En el caso puntual de la convocatoria para ANR, se observó una mejora en el proceso tendiente a conseguir la continuidad de los proyectos adjudicados; no obstante, la revisión del proceso se realizó a pedido de los adjudicatarios, quienes se vieron afectados por el desequilibrio de la ecuación económica de sus proyectos respecto de los aportes percibidos. En este estado de situación, no debe confundirse la presencia de requisitos de auditoría técnica y económica, dispuestos en algunos proyectos, con la fase o etapa de evaluación de programas. Al respecto, en los casos analizados, los informes de auditoría son herramientas que revisten la calidad de documentos necesarios para el avance de las obras. Estas herramientas son propias del régimen de contrataciones del Estado y no constituyen *per se* instrumentos de gestión propios de una etapa de evaluación en el marco de análisis de políticas públicas.

En este punto de desarrollo, es momento de contrastar las hipótesis planteadas que me han servido de guía para desarrollar la tesis:

1) En la primera y en relación a la sanción de la Ley Argentina Digital, sostengo que la norma en cuestión le permitió al Estado Nacional la implementación de políticas públicas para la conectividad, como principal objetivo del SU. Considero que he confirmado la hipótesis, y para ello ha servido la recapitulación de los antecedentes de estas políticas en nuestro país, el dictado del primer reglamento del SU en el 2000, su reformulación en el 2008, y finalmente, la sanción de la ley en el 2014 seguida de la implementación de programas específicos del SU con el objetivo de desplegar y actualizar las redes existentes para la prestación del servicio fijo de banda ancha.

2) En la segunda, confirmé que el SU surgió como una obligación o prestación a cargo del operador de telecomunicaciones en un contexto privatizador de la actividad. No obstante, no he podido confirmar que actualmente el SU en nuestro país sea una de las herramientas de política pública en poder del regulador, que le permite al Estado Nacional intervenir activamente como planificador del sector de las telecomunicaciones. En este entendimiento, he confirmado que al momento de sancionarse la ley, las modificaciones efectuadas en el SU se orientaron a generar los dispositivos normativos, de gestión y de financiamiento para que ello suceda, entendiendo que la reformulación del SU, a través de la Ley Argentina Digital, fue producto de una década de actividad directa del Estado en el sector de las telecomunicaciones, que reconoció en el desarrollo de la industria, un factor de inclusión social y crecimiento nacional, posicionando al Estado Nacional como planificador del sector. Utilicé como herramienta de análisis el cotejo de los programas específicos del SU llevados adelante desde la sanción de la ley, hasta el 2018, y observé que si bien el nuevo SU le ha permitido al Estado, primordialmente, reinvertir fondos provenientes de la industria en la expansión de la REFEFO, no lo ha hecho en su rol de planificador, sino que ha respondido a demanda de actores particulares para cubrir necesidades específicas.

Como han mencionado varios de los especialistas entrevistados, se ha dejado un amplio margen de discrecionalidad a cargo del ente para la administración y ejecución del SU, y es posible que la notoria diferencia entre la “foto” de Argentina Digital y la “película” que nos ofrece la implementación de los programas específicos, se vea favorecida por el grado de discrecionalidad con el cual ENACOM puede ejercer la administración y gestión del SU. No es posible determinar si la falla obedece a la redacción original de la Ley Argentina Digital, puesto que la obligación de reglamentación recaía sobre un órgano distinto al conformado por DNU un año después (AFTIC – ENACOM). Sí es posible concluir que las herramientas existen, no obstante el órgano a cargo de la administración y ejecución del SU no ha desarrollado capacidades para la formulación de programas sectoriales, asumiendo un rol pasivo que se asemeja al de una ventanilla de entrada de proyectos orientada a habilitar el uso de fondos de afectación específica -como son los del FFSU- y posteriormente monitorear su ejecución espejando el régimen de contrataciones del Estado para justificar los desembolsos.

A continuación, y a modo de aporte, presento una serie de recomendaciones que son producto de la investigación desarrollada, con especial atención a la opinión dada por los especialistas consultados:

- El regulador sectorial debe definir los objetivos del SU, con claridad y sin mayores restricciones que las necesidades de los usuarios, incidiendo positivamente en el desarrollo del sector para alcanzar el cumplimiento íntegro del SU. La fijación de los objetivos debe ser precedida por una planificación que contemple el corto, mediano y largo plazo para el cumplimiento de los objetivos.

- El regulador sectorial debe generar capacidades institucionales y talento humano para incidir activamente en todo el ciclo de la política pública orientada al cumplimiento de los objetivos del SU.

- Gestión del SU y el FFSU en un ecosistema de Gobierno Abierto.
- Participación del sector privado, de manera consultiva, para la formulación y evaluación de programas y proyectos.
- Selección de todos los adjudicatarios de programas específicos del SU mediante procesos competitivos. Adjudicación directa como mecanismo de selección subsidiario.

Además de las recomendaciones apuntadas para potenciar el desarrollo del SU en nuestro país, el desafío reside en entender el SU como una herramienta de política pública, cuyo anclaje se encuentra en la flexibilidad de la ley para adaptarlo a las necesidades de los usuarios, en el entendimiento que dentro de ese marco, las necesidades pueden abarcar un amplio espectro de acciones que van desde el desarrollo de infraestructura, hasta la generación de capacidades digitales. Persistir en la visión técnica y económica no permitirá dinamizar las acciones con una verdadera vocación de inclusión e integración social. En este sentido, es el regulador sectorial el principal obligado a cumplir con la garantía que tiene el Estado Nacional respecto del SU y para ello debe guiarse por el mandato que indica que los beneficiarios del SU son todos los habitantes del país, sin excepciones. En esta instancia, puedo sostener que el SU conecta a los no conectados, pero el tendido de infraestructura hasta el hogar, sin la generación de capacidades digitales, beneficia, en principio, al prestador de telecomunicaciones, quien puede cobrar un abono más por un paquete de servicios ofertado, que aún teniendo la posibilidad de potenciar la vida de los argentinos, se queda en la mera disponibilidad del conjunto de servicios TIC.

Para finalizar, reitero que el SU es un concepto dinámico, cuya finalidad es posibilitar el acceso de todos los habitantes de nuestro país a las TIC, y en este aspecto debemos dejar de significar la palabra “acceso” en su mera acepción informática, y comprenderla en el marco de una ley que reconoce la función social de las TIC, y que

tiene por finalidad garantizar el derecho humano a las comunicaciones y a las telecomunicaciones. Si tal argumento no resultara suficiente para interpelar a quienes insisten en mantener la concepción original del SU, es posible reforzar su nueva concepción en la etapa de puesta en acción del SU, esto es en la formulación e implementación de programas específicos. En este sentido, la expresión dinámica de los objetivos del SU se encuentra reflejada en sus programas específicos, los cuales son obligaciones que deberían estar sujetas a una revisión de al menos cada dos años, y la cual, por mandato legal, ha de realizarse contemplando las necesidades y requerimientos sociales, la demanda existente, la evolución tecnológica y los fines dispuestos por el Estado Nacional de conformidad con el diseño de la política de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de nuestro país.

Bibliografía

- Abarca, L. D. (2002). Servicio universal de telecomunicaciones. *Revista Chilena de Derecho Informático*, (1), 31-50.
- Aguiar, H. (2007) El futuro no espera: políticas para desarrollar la sociedad del conocimiento. (No. E14-191), La Crujía.
- Aguilar Villanueva, L. F. (1993). *La implementación de las políticas. Estudio Introductorio*. México. Miguel Angel Porrúa.
- Aguilar Villanueva, L. F. (1993a). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. DF, México. Miguel Angel Porrúa.
- Aguilar Villanueva, L. F. (Ed.). (1996). *La hechura de las políticas*. Miguel Angel Porrúa.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2007). El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (39).
- Aguilar Villanueva, L. F. (2009). Marco para el análisis de las políticas públicas. Política pública y democracia en América Latina. Del Análisis a la implementación, 11-31.
- Aguilar Villanueva, L. F., Aguilar Villanueva, L. F., BERMAN, P., ELMORE, R. F., HORN, C. E., MAZMANIAN, D. A.,... & Sabatier, P. A. (2003). *La implementación de las políticas*. Miguel Angel Porrúa.
- Álvarez, R. A. (2015). *Derecho de las telecomunicaciones*. Cívitas.
- Arjona, A. M., & Rubio, M. (2002). El análisis económico del derecho. *Precedente. Revista Jurídica*, 117-150.
- Baladron, M. I. (2018). El Plan Nacional de Telecomunicaciones Argentina Conectada (2010-2015) en el marco de las políticas públicas de universalización del acceso a internet.

- Baladrón, M. Redes comunitarias: acceso a internet desde los actores locales1. *Hipertextos*.
- Banco Mundial. (2010). La formulación de políticas en la OCDE: Ideas para América Latina. *Unidad de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica, América Latina y El Caribe*.
- Barrantes, R. (2011). Uso de los fondos de acceso universal de telecomunicaciones en países de América Latina y el Caribe.
- Becerra, M. (2000). De la divergencia a la convergencia en la sociedad informacional: fortalezas y debilidades de un proceso inconcluso. *ZER-Revista de Estudios de Comunicación*, 5(8).
- Becerra, M., & Mastrini, G. (2004). La sociedad de la información en la Argentina: una morada desde la Economía Política. *Estudios de Sociología*, 9(17).
- BID. (2004). El Marco Lógico para el Diseño de Proyectos. Oficina de Apoyo Regional de Operaciones (ROS) – Oficina de Gestión de Cartera y Seguimiento (PMP). *Washington, DC*.
- Carlón Ruiz, M. (2010). El servicio universal de telecomunicaciones: balance y perspectivas.
- Carrizo, S.; Guido, L. (2013). Redes técnicas y políticas públicas en la Argentina desde fines de siglo XX: Cambios en el sector de tecnologías de información y comunicación. *Revista de estudios regionales y mercado de trabajo* (9), 171-183. En *Memoria Académica*.
- Cecchini, S. (2005). *Oportunidades digitales, equidad y pobreza en América Latina: ¿Qué podemos aprender de la evidencia empírica?*. CEPAL.
- Celani, M. (1998). Determinantes de la inversión en telecomunicaciones en Argentina.

- CITEL (2000). El Servicio Universal en las Américas. Grupo de Trabajo sobre Servicios Básicos y Universales del CPP. I de la CITEL con la colaboración de la IUT y AHCJET.
- Cohen, E. (1993). Gestión de programas y proyectos sociales.
- Cohen, E., & Franco, R. (1992). *Evaluación de proyectos sociales*. Siglo XXI.
- Cremer, H. (2009). Costes sociales y beneficios de las obligaciones de servicio universal en las industrias de red. *MÁS ALLÁ DEL MERCADO*, 27.
- D'alessio, E. (1949) *Istituzione di Diritto Amministrativo*, t. I.
- De la Selva, A. R. A. (2015). Los nuevos rostros de la desigualdad en el siglo XXI: la brecha digital. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, 60(223), 265-285.
- Delgado Godoy, L. (2009). Las políticas públicas. El ciclo de las políticas públicas. Clases de políticas públicas. Eficacia, legalidad y control. Indicadores de gestión. Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.[Versión Electrónica]. *Consejería de Administraciones Públicas. Escuela de Administración Regional*, 5-9.
- Di Palma, C. (2015). En TIC confío, visibilidad y vigilancia, Proyecto de Ley Argentina Digital. In *Actas de Periodismo y Comunicación* (Vol. 1).
- Di Paolo, D. (2014). *Acceso universal al servicio de telecomunicaciones en Argentina: situación actual y perspectivas a mediano plazo* (Doctoral dissertation).
- Duarte, F., & Pires, H. F. (2011). Inclusión digital, tres conceptos clave: conectividad, accesibilidad, comunicabilidad. *Revista Electrónica de Recursos em Internet sobre Geografía y Ciencias Sociales*, 150(1), 1-15.
- Feider, F., Galanternik, V., & Ingaramo, C. M. (2013). Argentina Conectada. *Capitalismo, Técnica y Sociedad en debate*, 201.
- Fernández de Kirchner, Cristina (2019). Sinceramente. Sudamericana.

- Fernandez Maldonado, A. M. (2013). Redes de telecomunicaciones: consecuencias urbanas de la conectividad generalizada. *Infraestructuras urbanas en America Latina: Gestion y construccion de servicios y obras publicas*.
- Ferro, G., & Celani, M. (2001). *Servicio universal en telecomunicaciones: Concepto y alcance en Argentina* (No. 27_2001). Instituto de Economía, Universidad Argentina de la Empresa.
- Galindo Camacho, M. (2016). *Teoría de la administración pública*. Editorial Purrúa.
- Galperin, H. (2013). La conectividad en América Latina y el Caribe: El rol de los Puntos de Intercambio de Tráfico. *Internet Society y Universidad de San Andrés*. García, G. A. B. (2003). Servicios Públicos y Ciudadanos: El usuario ante el nuevo servicio público. *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, (7), 125-154.
- García, M. Y. F. (2004). Las obligaciones especiales de los operadores de los servicios esenciales económicos en red. *Revista de administración pública*, (163), 127-156.
- Gendler, M., Lago Martínez, S., & Méndez, A. (2015). Políticas de inclusión digital en Argentina y el Cono sur: cartografía, perspectivas y problemáticas. In *XXX Congreso ALAS*.
- Hernández, P., Mastrini, G., Postolski, G., & Uranga, W. (2002). ¿HACIA UNA CONVERGENCIA INTERSECTORIAL? Análisis de la nueva normativa en materia de radiodifusión y telecomunicaciones en la Argentina. *Revista Electrónica Internacional de Economía de las Tecnologías de la Información y de la Comunicación*, 96.
- Hernández-Mendible, V. R. (2016). La reingeniería del servicio público: el servicio universal de las telecomunicaciones. *Derecho PUCP*, (76), 339-363.
- Ibáñez, S. G. V. (2004). Valoración crítica del sistema de servicio universal y de liberalización. *Revista de administración pública*, (164), 253-270.

- Isuani, F. J. (2012). Instrumentos de políticas públicas: Factores claves de las capacidades estatales. *Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal*, (19), 51-74.
- Jaime, F. M., Dufour, G. A., D'Alessandro, M., & Amaya, P. (2013). *Introducción al análisis de políticas públicas*. Universidad Nacional Arturo Jauretche.
- Jordana, J., & Ramió, C. (2009). 5. Agencias reguladoras e institucionalización del servicio universal en América Latina. *MÁS ALLÁ DEL MERCADO*, 143.
- Katz, R. (2015). *El ecosistema y la economía digital en América Latina*. Fundación Telefónica.
- Lacasa, J. D., Sánchez, J. C. H., & Fernández, V. S. Revisión del concepto de Servicio Universal desde una perspectiva económica. *Política Económica y Regulatoria en Telecomunicaciones Regulatory and Economic Policy in Telecommunications*, 148.
- Lepere, P., & Pérez Vacchini, G. Evolución regulatoria y convergencia tecnológica en los mercados de telecomunicaciones y servicios audiovisuales de la Argentina. *Centro de Estudios para la Planificación del Desarrollo (CEPLAD), Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (CNDC) y Facultad de Ciencias Económicas (UBA), Buenos Aires. Recuperado de: http://www.mecon.gov.ar/cndc/publicaciones_estudios.html.*
- Lindblom, C. (1991). *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Lindblom, C. (1992). La ciencia de salir del paso. *La hechura de las políticas*, (2).
- López, E. D. La regulación de las telecomunicaciones en la Argentina: Suma y combinación de restricciones.
- Majone, G. (1997). Evidencia, argumentación, y persuasión en la formulación de políticas, con estudio introductorio de Luis F. Aguilar Villanueva, *FCE, México DF*.

- Martínez Nogueira, R. (1995). *Análisis de Políticas Públicas*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Martínez Nogueira, R. (1998). *Los proyectos sociales: de la certeza omnipotente al comportamiento estratégico*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Martínez Nogueira, R. (2002). *Las administraciones públicas paralelas y la construcción de capacidades institucionales: la gestión por proyectos y las unidades ejecutoras*.
- Martínez Nogueira, R. (2007). *Desafíos estratégicos en la implementación de programas sociales*. En J. C. Cortázar Velarde, *Entre el diseño y la evaluación. El papel crucial de la implementación de los programas sociales* (págs. 63 - 118). Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Merino, M. (2014). *Políticas públicas: Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos* (Vol. 2). CIDE.
- Muñoz, J. R. A. (2008). *Sobre el servicio universal en materia de telecomunicaciones*. *Revista de Derecho Administrativo*, (5), 263-240.
- Nogueira, R. M. (1997). *Análisis de políticas públicas*. Instituto Nacional de la Administración Pública.
- Nogueira, R. M. (2007). *Desafíos estratégicos en la implementación de programas sociales*. *Entre el diseño y la evaluación*, 2.
- Noll, R. G. (2013). *Evaluación de las políticas de telecomunicaciones en México*. *El trimestre económico*, 80(319), 603-650.
- O'Donnell, G., & Oszlak, O. (1981). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. *Documento CEDES/GE CLACSO*, 4.

- Ortegón, E. (2005). *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas* (Vol. 42). United Nations Publications.
- Oszlak, O. (1978). Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal. *Revista Mexicana de Sociología*, 881-926.
- Oszlak, O. (1982). “LA FORMACIÓN DEL ESTADO ARGENTINO” EDITORIAL PLANETA, BUENOS AIRES, 1997.
- Oszlak, O. (2004). Privatización y capacidad de regulación estatal: una aproximación teórico-metodológica. *Política y gestión pública*, 139-193.
- Oszlak, O. (2014). Políticas públicas y capacidades estatales. *Revista Forjando*, 3(5).
- Parada, E. L. (2002). *Introducción a las políticas públicas*. Fondo de Cultura Económica.
- Pérez, I. R. (2008). La endeble garantía del servicio universal en las telecomunicaciones. *Revista de administración pública*, (175), 425-462.
- Porto, R., & Schifer, C. (2009). La categorización de servicio público en las telecomunicaciones, la radiodifusión y los servicios convergentes.
- Porto, R. (2017). Derecho social a la convergencia: la construcción de la sociedad de la información. 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Albremática.
- Prats i Catalá, J. (1998). Administración pública y desarrollo en América Latina: un enfoque neoinstitucionalista.
- Ramió Matas, C. (2001). Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional.
- Razo, C., & Rojas, F. (2007). *Del monopolio de Estado a la convergencia tecnológica: evolución y retos de la regulación de telecomunicaciones en América Latina*. CEPAL.

- Repetto, F. (2004). *Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina*. Inter-American Development Bank.
- Rey de Marulanda, N., Cortázar Velarde, J. C., Sulbrandt, J., Navarrete, N., Piergentili, N., Gaetani, F., ... & Nogueira, R. M. (2007). *Entre el diseño y la evaluación: el papel crucial de la implementación de los programas sociales*. Inter-American Development Bank.
- Rivero, E. A. (2017). Cooperativas y PYMES de telecomunicaciones y TV paga de Argentina frente a la convergencia. Conquistas, limitaciones y perspectivas. *Viator. Revista científica de comunicación desde los bordes*, (4), 51-78.
- Rodríguez, A. A. (2002). Las políticas públicas como perspectiva de análisis. *Ciencias Sociales*, 97, 95-103.
- Roth Deubel, A. N. (2004). Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación. Capítulos 1-4. Aurora.
- Ruiz, M. C. (2006). El servicio universal de telecomunicaciones. *Revista de administración pública*, (171), 35-78.
- Schneider, G. (2000). El servicio universal: la garantía de un suministro básico de servicios de telecomunicaciones.
- Schifer, C. y Porto, R. (2002). Telecomunicaciones. Marco Regulatorio. Editorial El Derecho.
- Schneider, G. (2016). El servicio universal: la garantía de un suministro básico de servicios de telecomunicaciones. *Revista Jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, (2).
- Spiller, P., Stein, E., & Tommasi, M. (2003). Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes--AN INTERTEMPORAL TRANSACTIONS FRAMEWORK.

- Stern, P. A., Townsend, D. N., & Stephens, R. (2006). Nuevos modelos para el acceso universal de los servicios de telecomunicaciones en América Latina. *Washington: Banco Mundial*.
- Stern, P.A., (2009). Objetivos y obligaciones de acceso universal en el sector de las telecomunicaciones en América Latina. *MÁS ALLÁ DEL MERCADO*, 177.
- Subirats, J. (1994). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid.
- Subirats, J. (1995). Los instrumentos de las políticas, el debate público y el proceso de evaluación.
- Subirats, J., & Brugué, Q. (1996). *Lecturas de gestión pública*. MAP: Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid.
- Tamayo Sáez, M. (1997). El análisis de las políticas públicas. *La nueva administración pública*, 281-312.
- Tapella, E. (2007). El mapeo de actores claves. *Universidad Nacional de Córdoba. Inter-American Institute for Global Change Research (IAI)*.
- Tapia, R. H. (2010). Algunos apuntes sobre las relaciones entre el derecho administrativo económico y el concepto anglosajón de la “Regulación. *IUS ET VERITAS*, 20(40), 302-344.
- Tommasi, M. (2007). *Un País Sin Rumbo: Política, Políticas Públicas y Desarrollo en la Argentina*.
- Vaquero, B. R. (2007). La implementación de políticas públicas. *Dikaion*, 16(1).
- Wessel, M. (2011). ¿ Pueden ser sustentables las inversiones en el marco del Servicio Universal de Telecomunicaciones en la Argentina?.
- Yves, M., & Thoenig, J. P. (1992). *Las políticas públicas*. Ariel, Madrid.

- Zaballos, A. G., & Cabrera, J. (2003). Regulación del coste neto del servicio universal: realidad actual y planteamientos para el futuro. *Información Comercial Española, ICE: Revista de economía*, (808), 105-124.

Fuentes normativas

Ley 19.798	Resolución 9/11 SC
Ley 23.696	Resolución 118/2016 MC
Ley 27.078	Resolución 2530/16 ENACOM
DNU 267/15	Resolución 2642/16 ENACOM
Decreto 62/90	Resolución 3597/16 ENACOM
Decreto 1185/90	Resolución 5419/16 ENACOM
Decreto 92/97	Resolución 8955/16 ENACOM
Decreto 554/97	Resolución 1035/17 ENACOM
Decreto 1018/98	Resolución 3248/17 ENACOM
Decreto 252/00	Resolución 3701/17 ENACOM
Decreto 764/00	Resolución 138/18 ENACOM
Decreto 558/08	Resolución 714/18 ENACOM
Decreto 243/01	Resolución 1261/18 ENACOM
Decreto 459/10	Resolución 1845/18 ENACOM
Decreto 1552/10	Resolución 1853/18 ENACOM
Decreto 798/16	Resolución 1854/18 ENACOM
Resolución 99/05 SC	Resolución 1898/18 ENACOM
Resolución 2356/05 CNC	Resolución 2144/18 ENACOM
Resolución 80/07 SC	Resolución 2899/18 ENACOM
Resolución 147/10 SC	Resolución 4701/18 ENACOM
Resolución 154/10 SC	Resolución 4707/18 ENACOM

Sitios WEB

https://www.enacom.gob.ar/actas-del-directorio_p2585.

<https://www.argentina.gob.ar/modernizacion/setic/organismos-relacionados/uit>

<https://www.argentina.gob.ar/planconectividad>

https://www.enacom.gob.ar/institucional/informe-de-gestion-enacom-2019_n1986

<https://datosabiertos.enacom.gob.ar/dashboards/20230/servicio-universal/>

<https://www.senado.gob.ar/parlamentario/sesiones/tac>

ANEXO A
(FICHAS)

Ficha: 1	
Programa	Internet para Establecimientos Educativos
Creación	Resolución ENACOM 2530/2016 - 24/05/2016 (Antecedentes en Resolución N° 147/10 de la ex Secretaria de Comunicaciones)
Objetivo	Llevar el servicio de conectividad de Banda Ancha a establecimientos educativos de gestión estatal.
Fondos	Durante el año 2018 se desembolsaron 68.614.452 de pesos.
Adjudicatario	Licenciatarias del sector que, adheridas al programa, brindan servicio de conectividad en establecimientos educativos de gestión estatal.
Implementación	Las escuelas reciben la bonificación del costo del servicio de conectividad, el gasto es solventado con el FFSU efectuándose su pago a las licenciatarias del servicio que oportunamente resultaron adjudicadas para el programa.
	A finales del año 2018 se financiaba el servicio de acceso en 4.079 establecimientos educativos.
	Mediante Resolución 3701/2017 se resolvió prorrogar por 2 años el plazo previsto para cada adjudicatario en la bonificación del servicio, o hasta que el Ministerio de Educación y Deportes de la Nación y EDUC.AR. S.E. asuman esa prestación (lo que primero ocurra). Por Resolución 1845/2019 se volvió a prorrogar el plazo de las adjudicaciones hasta el 31/12/2019.

EXMINPLAN N° S01:0380810/2010

Ficha: 2	
Programa	Conectividad
Creación	Resolución ENACOM 3597/2016 – 08/06/2016
Objetivo	Propiciar la implementación de proyectos que tengan por objeto la prestación de servicios mayoristas y/o minoristas sobre áreas con necesidades insatisfechas, mediante el desarrollo de redes de transporte y/o el fortalecimiento de las redes de acceso existentes y/o el fortalecimiento de las redes de acceso existentes y/o la generación de condiciones económicas propicias para el desarrollo de nuevas redes de acceso.
Fondos	Se afectaron hasta 5.711.231.926 de pesos – Se ejecutaron a finales de 2018, al menos, 2.844.024.270 de pesos*
Adjudicatario	Cooperativas y Pymes con licencia de servicios TIC y ARSAT.
Implementación	Mediante la ejecución de proyectos específicos que se orienten al cumplimiento de los objetivos del programa.
Proyectos*	Aportes No Reembolsables (ANR)
	Se convoca a concurso a licenciatarios de servicios TIC para la presentación de proyectos cuya implementación redunde en la universalización y mejora de la infraestructura de las redes para la prestación del Servicio Fijo de Acceso a Internet de Banda Ancha en áreas con necesidades insatisfechas, para ser financiados parcialmente a través de Aportes No Reembolsables. Se realizaron convocatorias para localidades de hasta 2.500 habitantes y hasta 5.000 habitantes que luego fue ampliada para localidades de hasta 10.000 habitantes. En total se afectaron hasta 1.250 millones de pesos del FFSU.
	Acceso a servicios de TIC a través de la Red Federal de Fibra Óptica (REFEFO)
	Generar las condiciones necesarias para el acceso a la REFEFO de todos los licenciatarios de servicios de TIC, en el territorio nacional, en condiciones de igualdad, asequibilidad y calidad, independientemente de su ubicación geográfica. Para ello se adjudica la ejecución del proyecto a la empresa ARSAT con el objeto de integración a la REFEFO y puesta en condiciones de brindar servicio de nodos de distribución, así como el mantenimiento en funcionamiento permanente de los mismos por un periodo no inferior a 10 años y el ofrecimiento del servicio mayorista de conectividad que ello permita, de forma asequible y en condiciones de calidad a precios justos y razonables a la población objetivo. En total se afectaron hasta 4.257.173.500 mil millones de pesos del FFSU.
Acceso a Internet Satelital en pequeñas localidades	
Tiene por objetivo brindar acceso a Internet Wi-Fi libre y gratuito a localidades de hasta 500 habitantes sin acceso a servicios de Internet, en el que intervendrán, como articuladores, la Secretaria de Infraestructura Tecnológica y País Digital del ex Ministerio de Modernización y ARSAT. Se instrumentó mediante la ejecución directa a cargo de ARSAT en lo que refiere a la instalación y puesta en funcionamiento de antenas satelitales y se afectaron hasta 204.058.426 millones de pesos del FFSU.	

*El portal de Datos abiertos de ENACOM no informa el estado de ejecución de los fondos afectados al programa de Acceso a Internet Satelital en pequeñas localidades.

**Se acompañan fichas informativas de cada proyecto en particular: 2A; 2B; 2C.

EXPEDIENTE AFTIC N° 3532/2015

Ficha: 2A	
Programa	Conectividad
	Acceso a servicios de TIC a través de la Red Federal de Fibra Óptica (REFEFO)
Objetivo	Generar las condiciones necesarias para el acceso a la REFEFO de todos los licenciatarios de servicios de TIC, en el territorio nacional, en condiciones de igualdad, asequibilidad y calidad, independientemente de su ubicación geográfica. Para ello se adjudica la ejecución del proyecto a la empresa ARSAT con el objeto de integración a la REFEFO y puesta en condiciones de brindar servicio de nodos de distribución, así como el mantenimiento en funcionamiento permanente de los mismos por un periodo no inferior a 10 años y el ofrecimiento del servicio mayorista de conectividad que ello permita, de forma asequible y en condiciones de calidad a precios justos y razonables a la población objetivo.
Adjudicatario	ARSAT – adjudicación directa.
Fondos	4.257.173.500 de pesos, ejecutados a finales de 2018: 2.793.086.751 de pesos*
Proyectos	Res. 5410/2016 Acceso a servicios de TIC a través de la Red Federal de Fibra Óptica (REFEFO)
	Se contempla la integración a la red, su desarrollo y la puesta en servicio de 120 nodos de distribución y su funcionamiento permanente por 10 años. El plazo de ejecución del proyecto se estipuló en 365 días corridos, el cual finalizó, con prórrogas incluidas, el 31/07/18. Se contempló que el impacto del proyecto sobre posibles usuarios finales alcanzaría a 891 localidades abarcando una población de 15.259.912. Se destinaron 1.329.000.000 de pesos del FFSU.
	Res. 5918/2017 Acceso a servicios de TIC a través de la Red Federal de Fibra Óptica (REFEFO) AÑO DOS.
	Se contempla la integración a la red, su desarrollo y la puesta en servicio de 550 nodos de distribución en localidades de entre 100 y 5.000 habitantes y su funcionamiento permanente por 10 años. El plazo de ejecución del proyecto se estipuló en 24 meses, el cual finalizaría dentro del primer trimestre del año 2020. Se contempló que el impacto del proyecto, en cuanto a la cobertura alcanzada con los 550 nodos, alcanzará a 643 localidades que abarcan una población de 700.243 habitantes, no obstante se estima que el impacto puede resultar escalable a partir de la conexión de las nuevas localidades, pudiendo impactar en 4.000.000 de habitantes. Se destinaron 2.928.173.500 de pesos del FFSU.

* Información extraída del portal de datos abiertos de ENACOM

EXPEDIENTE MINCOM N°136/2016

EX -2017-29289940-APN-SDYME#ENACOM

Ficha: 2B	
Programa	Conectividad
	Aportes No Reembolsables (ANR)
Objetivo	Se convoca a concurso a licenciatarios de servicios TIC para la presentación de proyectos cuya implementación redunde en la universalización y mejora de la infraestructura de las redes para la prestación del Servicio Fijo de Acceso a Internet de Banda Ancha en áreas con necesidades insatisfechas, para ser financiados parcialmente a través de Aportes No Reembolsables.
Adjudicatario	Cooperativas y Pymes con Licencia de servicios de TIC
Fondos	Hasta 1.250.000 de pesos, ejecutados a fines de 2018: 50.937.519 de pesos.
Implementación	Res.8955/2016 – 26/12/2016 – Convocatoria a concurso para el financiamiento de proyectos <2.500 habitantes
	Los proyectos seleccionados son financiados en un 80% a través de ANR, con un máximo de 2 millones de pesos por localidad o 3 millones de pesos por proyecto que abarque más de una localidad. Se recibieron más de 180 proyectos y a fines del año 2018 se adjudicaron 34 proyectos por un total de 50.937.519 de pesos, abarcando 98 localidades. En esta convocatoria se destinaron hasta 350.000.000 de pesos del FFSU para el financiamiento de proyectos.
	Res. 2899/2018 Convocatoria a concurso para el financiamiento de proyectos <5.000 habitantes
	Como en la convocatoria anterior, los proyectos seleccionados son financiados en un 80% a través de ANR, con un máximo de 3 millones de pesos por localidad o 30 millones de pesos por proyecto que abarque más de una localidad. Se destinan hasta 900.000.000 de pesos del FFSU para el financiamiento de proyectos. Se define como mecanismo de selección el Concurso Público Nacional de Etapa Múltiple. En caso de existir otro licenciatario en la zona, el mismo no debe cubrir más del 2% de la población, salvo que el solicitante del aporte presente nota del otro licenciatario informando que no presenta objeciones al desarrollo del proyecto.
	Res. 4701/2018 ampliación de la convocatoria a concurso para el financiamiento de proyectos <10.000 habitantes
	Amplía la convocatoria de la Res. 2899/18 elevando la cantidad de habitantes por localidad a 10.000 y modificando el monto máximo de financiamiento por localidad en 5 millones de pesos y por proyecto hasta un máximo de 30 millones de pesos.
	A fines del año 2018 se aprueba la Resolución 1853/2018, la cual, considerando la alteración de la ecuación económica financiera de los proyectos oportunamente presentados, establece modificaciones normativas que permitan la efectiva ejecución en su totalidad de los proyectos. Se aprueban los lineamientos a considerar en cada caso y el modelo de agenda para los convenios correspondiente a los proyectos oportunamente aprobados. Principalmente se actualiza la cobertura del ANR y se eleva del 80% al 100% la cobertura de las inversiones financiables, con la asunción por parte del beneficiario de obligarse a cofinanciar en concepto de aporte de la contraparte todo aumento de costo que se produzca respecto de lo previsto, asimismo se prorroga por 6 meses el plazo de ejecución de aquellos proyectos que lo tengan vencido.

**EXPENACOM 13766/2017- EX -2018-58933856-APN-SDYME#ENACOM
EX -2017-20474736-APN-SDYME#ENACOM**

Ficha: 2C	
Programa	Conectividad
	Acceso a Internet Satelital en pequeñas localidades
Objetivo	Brindar acceso a Internet Wi-Fi libre y gratuito a localidades de hasta 500 habitantes sin acceso a servicios de Internet, en el que intervendrán, como articuladores, la Secretaria de infraestructura tecnológica y País Digital del ex Ministerio de Modernización y ARSAT.
Adjudicatario	ARSAT - adjudicación directa.
Fondos	Hasta 204.058.426 de pesos*.
Proyecto	Res.4707/2018 - 20/07/2018 - Proyecto de Internet Satelital en pequeñas localidades <500 habitantes
	El proyecto se adjudicó de manera directa a ARSAT para la instalación y puesta en funcionamiento de 115 antenas satelitales, pudiendo ampliarse hasta 165 antenas adicionales. Se estima lograr un impacto directo en 280 localidades que no reciben ningún tipo de comunicaciones, alcanzando a 42 mil habitantes. El proyecto tiene un plazo de ejecución de 4 años.

*El portal de datos abiertos de ENACOM no brinda información sobre los fondos ejecutados.

EX - 2017-27662045-APN-SDYME#ENACOM

Ficha: 3	
Programa	Redes Educativas Digitales
Creación	Resolución ENACOM 1035/2017 - 17/02/2017/ Resolución ENACOM 3701/2017 11/05/2017 aprueba proyecto - Suscripción del Convenio el 13/07/17 e inicio de ejecución el 31/07/17 / Resolución ENACOM 1261/18 Acuerdo de Suspensión.
Objetivo	Desarrollar la infraestructura de red interna de los establecimientos educativos de gestión estatal para posibilitar la recepción y utilización del servicio de Internet de Banda Ancha y potenciar sus prácticas educativas.
Fondos	Se comprometieron 2.300.000.000 de pesos, monto que alcanzaba a financiar el 76% del proyecto. A finales del año 2018 se ejecutaron 600.000.000 de pesos.
Adjudicatario	EDUC.AR S.E. - adjudicación directa.
Implementación	El programa se implementa mediante la ejecución de un proyecto o proyectos cuya presentación realiza EDUC.AR S.E. con la intervención del Ministerio de Educación y Deportes de la Nación. El ENACOM interviene para evaluar la consistencia del/los proyectos respecto de los objetivos, lineamientos establecidos en el Programa y su posible complementariedad con otros objetivos y acciones de Servicio Universal. La coordinación, organización, gestión y control en la ejecución de cada proyecto se encuentra a cargo de EDUC.AR S.E y el Ministerio de Educación y Deportes de la Nación.
	Con el dictado de la Resolución 3701/2017 se aprueba el Proyecto presentado por EDUC.AR S.E. para la instalación de 18.320 pisos tecnológicos, a efectos de posibilitar la recepción y utilización del servicio de Internet de Banda Ancha a una velocidad mínima de 3 Mbps, para fines educativos y administrativos. El plazo máximo de ejecución del proyecto es de 500 días, el cual comenzó a correr el 31/07/17 con la entrega del anticipo por 600 millones de pesos.
	El 16/02/18 el ENACOM solicita informe sobre el estado de avance de las líneas de acción del Proyecto. Con fecha 02/03/18 EDUC.AR y el Ministerio informaron que los fondos que fueron aportados por ENACOM en concepto de anticipo fueron transferidos en su totalidad a la Oficina de Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS), ello implicó una modificación, sin consentimiento por parte de ENACOM, en las obligaciones pactadas, sumado a ello no se realizaron las auditorías acordadas y no se respondieron satisfactoriamente las solicitudes de información. Con fecha 14/11/18 las partes solicitaron al Síndico General de la Nación la realización de una auditoría técnica y financiera a partir de cuyo resultado, ENACOM evaluará las condiciones de ejecución del Convenio. Con fecha 20/11/18 las partes suscribieron un acuerdo de suspensión de todos los efectos y plazos que surgen y/o pudieren surgir del convenio suscripto en el marco del programa. No se establece plazo para el informe de auditoría, una vez recepcionado el mismo ENACOM se expedirá respecto de la continuidad o terminación del convenio, y en caso de terminación, si la misma resulta de carácter unilateral o de común acuerdo.

EXPENACOM N°13766/2016 // EX - 2016-02374897-APN-SSC#MCO

Ficha: 4	
Programa	Programa Nacional de Acceso TIC para adultos mayores
Creación	Resolución ENACOM 3248/2017 / 1854/18 / 389-19
Objetivo	Posibilitar a los adultos mayores el acceso a equipamiento que contribuya a su inserción, integración y desarrollo social mediante el uso de tecnología de la información y las comunicaciones.
Fondos	141.409.054 de pesos para adquirir 105.050 Tablets, su embalaje y material informativo. Ejecutados a finales de 2018: 140.555.827 de pesos*. El llamado a licitación por Resolución ENACOM 389/19 destina hasta 9.000.000 de dólares estadounidenses (aproximadamente 337.500.000 de pesos argentinos**) para la adquisición de 100.000 Tablets.
Adjudicatario	CASANO GRAFICA SA, INFORMATICA FUEGUINA S.A., CORADIR S.A.
Implementación	En el diseño del programa se definen las localidades y cantidad de Tablets a entregar, posteriormente se realiza el llamado a licitación para la adquisición del equipo y merchandasing. Posteriormente se fija la fecha para la entrega del equipamiento a los adultos mayores que resultaron beneficiarios.
	En el relanzamiento del programa para diciembre de 2018 se incluyó como potenciales beneficiarias a las mujeres que residen en zonas rurales.

*Información extraída del portal de datos abiertos de ENACOM el 25/03/19 y el resultado de las adjudicaciones efectuadas mediante Resoluciones ENACOM: 6624/17, 121/17, 122/17, 1719/17, 3421/17.

**Considerando el valor del dólar al 31/12/2018 que era de \$37,50 pesos.

EXPENACOM N°867/2017

EXPENACOM N°6893/2017 // EX -2017-19425047-APN-SDYME#ENACOM

EX -2017-08484927-APN-SDYME#ENACOM

EX -2017-11046757-APN-SDYME#ENACOM

EX -2018-64214077-APN-SDYME#ENACOM

EX -2019-01765176-APN-AGCYCD#ENACOM

Ficha: 5	
Programa	Tasa Preferencial para el Despliegue y Actualización de Redes de Acceso a Internet
Creación	Resolución ENACOM 138/2018 - 28/09/2018/ Resolución ENACOM 714/2018 29/10/2018 adjudicación / Resolución ENACOM 1260/2018 Reglamento operativo. Convocatoria Disposición DNFYD 16/2018 publicada 03/12/2018. Resolución ENACOM 1836/2019 modifica tasas y fondos destinados al programa.
Objetivo	Fomento de la implementación de proyectos de inversión que tengan por finalidad la actualización y reconversión tecnológica, la ampliación de las redes de última milla y/o la interconexión a redes de servicio mayorista por parte de pequeñas y medianas empresas y personas humanas prestadoras del Servicio Fijo de Acceso a Internet de Banda Ancha.
Fondos	1.000.000.000 de pesos.*
Adjudicatario	Banco de Inversión y Comercio Exterior S.A. (BICE) - adjudicación directa
Implementación	Se abre un convocatoria para que los licenciatarios de TIC interesados presenten su proyecto de inversión ante el BICE. Se financia hasta 20.000.000 millones de pesos por empresa o grupo económico, un mínimo de 500.000 mil pesos con un plazo máximo de financiamiento de hasta 60 meses. La inversión debe proyectarse en localidades de hasta 50 mil habitantes. La ejecución de cada proyecto no podrá exceder los 12 meses (prorrogable). ENACOM realiza la validación técnica del proyecto y el BICE se encarga de la selección crediticia y demás tareas a cargo en su carácter de entidad financiera.
	Originalmente el subsidio que ENACOM aplicaría sobre la tasa sería del 25% de la tasa conformada por Badlar Bancos Privados más un 6%. Mediante actualización realizada en el mes de abril ENACOM cubriría hasta un 50% de la tasa.

* Inicialmente, en la resolución que crea el programa, se habían destinado hasta 500 millones de pesos del FFSU.

EX-2018-50437945-APN-SDYME#ENACOM

Ficha: 6	
Programa	Créditos Preferenciales para Despliegue y Actualización de Redes de Acceso a Servicios de TIC
Creación	Resolución ENACOM 1898/2018 - 18/12/2018/ Resolución ENACOM 2144/2018 28/12/2018 adjudicación, ratificada por Resolución ENACOM 548/2019. Convocatoria efectuada por Disposición DNFYD 1/2019 publicada el 04/01/2019.
Objetivo	Fomento de la implementación de proyectos de inversión que tengan por finalidad la actualización y reconversión tecnológica, la ampliación de las redes de última milla y/o la interconexión a redes de servicio mayorista por parte de micro, pequeñas y medianas empresas (MiPyMEs) y personas humanas prestadoras del Servicio Fijo de Acceso a Internet de Banda Ancha.
Fondos	500.000.000 de pesos.
Adjudicatario	Banco de la Nación Argentina S.A. (BNA) - adjudicación directa.
Implementación	Se abre un convocatoria (24 meses o hasta agotar fondos) para que los licenciatarios de TIC interesados presenten su proyecto de inversión ante el BNA. Se financia hasta 20.000.000 millones de pesos por empresa o grupo económico, con un plazo máximo de financiamiento de hasta 7 años. La inversión debe proyectarse en localidades de hasta 50 mil habitantes. La ejecución de cada proyecto no podrá exceder los 12 meses (prorrogable). ENACOM realiza la validación técnica del proyecto y el BN se encarga de la selección crediticia y demás tareas a cargo en su carácter de entidad financiera.
	La tasa de interés será por la tasa de interés vigente en cada momento en el marco de la Reglamentación N °700 (Carlos Pellegrini, o la que eventualmente la reemplace) para clientes integrales, bajo la modalidad UVA, subsidiando los puntos porcentuales por parte de ENACOM de manera tal que la tasa final abonada por el cliente sea de 2% TNA fija. En caso que la tasa de interés vigente de la Reglamentación citada fuera mayor a 12% TNA fija, la bonificación de tasa realizada por ENACOM tendrá un tope de 10 p.a.a. La bonificación regirá durante toda la vida del crédito, hasta tanto se cumplimenten las condiciones de mantenimiento del beneficio de la bonificación.

EX -2018-63549942-APN-SDYME#ENACOM

ANEXO B

(ENTREVISTAS)

Las entrevistas realizadas a especialistas del sector de las telecomunicaciones se presentaran en orden alfabético. Las mismas fueron realizadas con la guía de cuatro preguntas relacionadas con el tema de investigación y, en los casos en los cuales las entrevistas se concertaron de manera personal, el especialista se ha exployado sobre temas que ha considerado relevantes para contextualizar sus respuestas.

A continuación se presenta un listado de los especialistas entrevistados y un breve resumen de su experiencia en el sector:

Agnese Sonia: Contadora Pública graduada de la Universidad de Belgrano, MBA por la Universidad del CEMA y ha desarrollado programas ejecutivos en la Universidad Torcuato Di Tella. Ha ocupado cargos de alta dirección en el Grupo TELECOM, se ha desempeñado como Senior Consultant en Arthur Andersen, en Deloitte y actualmente es Senior Analyst de la Consultora Británica Ovum. Es Juez de los Global Mobile Awards de la GSMA, frecuente oradora y moderadora en varios foros locales e internacionales, incluyendo LTE América Latina, MVNO Latinoamérica, Foro Mexicano de Telecomunicaciones, Foro de Regulación de Telecomunicaciones, Spectrum Forum, ITU, CITELE, Parlamento de la Unión Europea, AHCET, Mercosur, Futurecom y en el Congreso Regional de Telecomunicaciones.

Aguar Henoch: Abogado, recibido en Francia, diplomado en Economía y Finanzas por el Instituto de Estudios Políticos de París y Máster en Dirección de empresas por la Universidad Austral. Titular del estudio jurídico Aguar & Marsiglia (1990-2015). Ex Director de la Comisión Nacional de las Telecomunicaciones (1993-1995), Secretario de

Comunicaciones de la Nación (1999-2001), es docente de la Universidad de Buenos Aires desde 1990 y actualmente es miembro del Directorio de ARSAT.

Celani Marcelo: Licenciado en Economía graduado en la Universidad Nacional de La Plata con posgrado en Teoría Económica, es especialista en Regulación de Servicios de Infraestructura y Política de Competencia. Profesor Titular de la Escuela de Negocios y de la Escuela de Gobierno de la UTDT. Asesor del Banco Mundial y asesor de empresas. Ha actuado como consultor del Gobierno de Argentina, Uruguay, República Dominicana, Perú, Panamá, entre otros. Se ha desempeñado como Director del Área de Estudios de Mercado en la Secretaría de Defensa de la Competencia (2000-2001) y ha sido asesor de la Secretaría de Comunicaciones en materia de Servicio Universal (2007).

Cisneros Anabel: Ingeniera en Telecomunicaciones graduada de la Universidad Nacional de Río Cuarto, Presidenta de Internet Society de Argentina desde diciembre de 2018, miembro del Grupo de Investigación y Desarrollo Aplicado a las Telecomunicaciones de la Universidad Nacional de Río Cuarto desde el año 2016; Asesora de Radiocomunicaciones de la UIT desde el año 2015; ex Vicepresidenta del Grupo Asesor de Radiocomunicaciones UIT (2015-2016); ex Directora Nacional de Asuntos Internacionales de AFTIC (2015-2016); ex Gerenta de Control de CNC (2014-2015) y ex Subgerenta de Ingeniería de CNC (2013-2014).

Karavaski Nicolás: Ingeniero en Telecomunicaciones graduado de la Universidad Argentina de la Empresa, Máster en Administración y gestión de empresas. Se ha desempeñado como Director de AFTIC (2015) y Subinterventor de la CNC (2012-2015).

Panichelli Nicolás: Abogado graduado de la Universidad Kennedy, Máster en derecho de las Telecomunicaciones, Protección de Datos, Audiovisual y Sociedad de la Información, posgrado en Derecho de las Telecomunicaciones, especialista en Derecho de Alta

Tecnología, posgrado en Televisión Digital. Actualmente es CEO en MindTheData y consultor legal autónomo. Se ha desempeñado como Consultor Experto para la Unión Europea; Gerente de Control de la CNC (2013-2014) y como Coordinador del Área Corporativa y Departamento de Abuse de Cablevisión-Fibertel (2000-2006), entre otros.

Pereyra Alejandro: Abogado con especialización en Derecho del Trabajo y Seguridad Social graduado en la Universidad Nacional de Buenos Aires, Posgrado en Derecho en las Telecomunicaciones, Titular del estudio jurídico Pereyra Balbi y Asociados (1991-2019), ex Director del ENACOM (2015-2019); Asesor de la Diputada nacional Margarita R. Stolbizer en la Comisión de Comunicaciones e Informática (2009-2011); Director General de Asuntos Legales y Normativa del COMFER (1999-2001).

Pesado Miguel: Ingeniero en Telecomunicaciones graduado en la Universidad Nacional de La Plata. Presidente de la Fundación para el Desarrollo de las TIC (FUNDTIC) desde el año 2014; Director de la carrera de Ingeniería en Telecomunicaciones de la Universidad Nacional de Lanús; Asesor del Directorio de ENACOM desde el año 2017. Se ha desempeñado como Director de ARSAT (2007-2014); Vicepresidente de CEAT S.A. (2010-2014); Gerente de Ingeniería en la CNC (1996-2000) y Director de Ingeniería y Radiodifusión de la ex Secretaria de Comunicaciones (1980-1992).

Poggio Edmundo: Ingeniero en Telecomunicaciones graduado en la Universidad Nacional de La Plata, y PAD del IAE. Se ha desempeñado como investigador en Citefa y en el Cetad (UNLP), posteriormente estuvo a cargo del mantenimiento, proyecto y construcción de sistemas de comunicaciones e informática. Fue gerente general de Microsistemas SA, dedicada a la fabricación de equipamiento informático. Se incorporó a Telecom Argentina durante el proceso de privatización, donde llegó a ocupar el cargo de

director general y se retiró como director de Regulación del Grupo. Actualmente se desempeña como consultor y profesor de posgrado en la Universidad de San Andrés.

Porto Ricardo: Abogado graduado en la Universidad de Buenos Aires, Máster en Derecho y posgrado en Derecho Constitucional y Derechos Humanos. Actualmente se desempeña como Secretario de la Comisión de Sistemas, Medios de Comunicación y Libertad de Expresión del Senado de la Nación Argentina desde el año 1999 y es docente de posgrado en la Universidad de Buenos Aires, Universidad Católica y Universidad Nacional de La Matanza. Ha sido Subsecretario de Comunicación Social de la Nación, Director Nacional Radio y Televisión de la Secretaría de Cultura de la Nación y Asesor Jurídico del Comité Federal de Radiodifusión, entre otros cargos.

Wiñazky Eduardo: Licenciado en Administración graduado de en la Universidad de Palermo, Máster en Administración de Empresas. Actualmente se desempeña como asesor en Ashoka, como consultor del sector y como docente en la Universidad de Palermo. Ha sido Supervisor de Sitios y Energía de ARSAT (2014-2018) y ha trabajado en la empresa Claro Argentina en diversos puestos, tales como Jefe de Gestión Habilitaciones e Infraestructura (2011-2013), Jefe de Gestión Administrativa y Representación Técnica (2010-2011), entre otros.

Entrevista a Agnese Sonia, 21/03/2019. Efectuada por medio de correo electrónico.

1. ¿Cuál es su punto de vista respecto de la demora en la implementación de los programas del Servicio Universal en la Argentina?

El Servicio Universal (SU) se establece como parte del proceso de desregulación del sector de telecomunicaciones en el Decreto 764 del año 2000. La forma en que fue redactado generó una larga discusión regulatoria, ya que los operadores incumbentes consideraban que eran prestadores de los programas iniciales contenidos en el Decreto y además por la existencia del concepto “pay or play”. Esto llevó a grandes demoras en la implementación. Como muchas veces la legislación no fue clara y tampoco hubo un proceso rápido de definición de las obligaciones regulatorias ni una decisión de políticas públicas que acompañe el proceso.

2. Considerando que a partir del año 2016 se han implementado diversos programas específicos del Servicio Universal, en su opinión: ¿Se ha dinamizado la implementación del Servicio Universal en estos años?. De ser afirmativa su respuesta, le solicito la fundamente; como así también, aquellos aspectos que desee cuestionar sobre dicho proceso y su instrumentación.

La implementación del SU comenzó con algunos proyectos de conectividad a escuelas y bibliotecas principalmente en el año 2011, utilizando un bajo porcentaje del Fondo de Servicio Universal. Lo interesante de aquel inicio era que los fondos estaban a salvaguarda en un Fondo Fiduciario y existía un comité que estaba conformado por los aportantes, lo cual daba transparencia y mayor celeridad en el uso de los fondos. Los programas y aprobaciones los definía la entonces Secretaría de Comunicaciones. Este esquema fue modificado con la Ley Argentina Digital y muchos de los fondos fueron asignados en forma directa a Arsat y también para programas de aportes no reembolsables, por ejemplo. Desde mi punto de vista, la realización de licitaciones abiertas adjudicadas al que menor subsidio solicite es la forma más transparente para la asignación de estos fondos, así como también la existencia de un consejo que evalúe los criterios para elegir en qué se van a utilizar estos fondos. Las necesidades son muchas y es importante priorizar en función de criterios pre-establecidos.

3. Desde su experiencia en el sector, ¿Cuál debiera ser el objetivo principal del Servicio Universal? y ¿cuáles, las principales políticas públicas a implementarse para su cumplimiento?

Existen gran cantidad de necesidades. Desde mi punto de vista, se debieran priorizar proyectos vinculados al despliegue de infraestructura en áreas no rentables, y donde se prevea la provisión del servicio a escuelas e instituciones públicas, ya que muchas veces, más allá que exista el servicio, luego no existe posibilidad de contratación del mismo. Son fondos aportados por los operadores de telecomunicaciones, y sería importante que estos fondos queden dentro del sector para dinamizar el mismo. El uso eficiente de los recursos es fundamental, por lo que licitaciones al que ofrezca el menor precio, resulta lo más conveniente. Toda la información del uso de estos fondos debe ser pública. Los recursos deben utilizarse y ejecutarse.

4. ¿Qué mejoras introduciría en el actual régimen del Servicio Universal en la Argentina?

Los proyectos de SU debieran ser parte de la estrategia de desarrollo de infraestructura del país. No pueden ser acciones aisladas. Debiera existir una mesa de expertos y sectores que sugiera un mecanismo para definición de proyectos y implementación de proyecto a través de licitaciones públicas adjudicadas al que menor subsidio solicite.

La utilización de los fondos para por ejemplo compra de tablets o computadoras no es estratégico y de largo plazo. Se deben priorizar proyectos sustentables en el tiempo y que contribuyan al desarrollo de infraestructura necesaria donde los privados no llegan.

Muchos proyectos pequeños, generan mucho esfuerzo administrativo y no siempre impacto en las comunidades. Aportes no reembolsables son difíciles de evaluar su efectivo uso y sustentabilidad en el tiempo. Proyectos vinculados a financiamiento a tasa preferencial también implica complicaciones administrativas y no siempre vinculados a proyectos de impacto.

Desde mi perspectiva, hay que pensar en grande, en cómo utilizar estos recursos valiosos estratégicamente.

Entrevista a Henoah Aguiar, 11/07/2019. Efectuada personalmente. Desgrabación de parte pertinente.

MM: ¿Cuál consideras que fue el propósito del servicio universal en el decreto 764 allá en el año 2000?

HA: Muy sencillo, transformar el mercado en una oportunidad para aquellos que no acceden a él. Pensar no solamente al mercado, que debe ser dinámico y satisfacer la mayor cantidad posible de demanda de comunicación que pueden ser prestadas económicamente, cosa de generar una masa de riqueza aplicada a través del 1% el SU permita llegar a donde el mercado nunca jamás podría o no estaría incentivado para hacerlo o lo

haría de manera inadecuada. Entonces al desarrollar fuertemente el mercado por un lado, y utilizar los recursos del 1% para satisfacer las necesidades de comunicaciones que no pueden expresarse adecuadamente en demanda o porque falte la capacidad de la demanda, o porque la oferta sea inhábil, pobre o mezquina, en todos esos casos hay un efecto de complementación, de tenaza, que va permitiendo que se desarrollen las comunicaciones. Sabiendo que hay una frontera muy permeable, porque aquellas zonas donde no había comunicaciones, tampoco tienen desarrollo humano, económico o social, con lo cual es muy... que al desarrollar con la plata del mercado la satisfacción de necesidades se transformen muy rápidamente en demandas subsiguientes y hagan avanzar el mercado, y entonces ¿en algún momento se termina el propósito del SU?, No, porque la aspiración a una mayor comunicación es permanente en el ser humano, la comunicación es la más extraordinaria ventana hacia el otro que podamos imaginar (...) con lo cual la interacción entre mercado y SU, potencia el mercado, integra las necesidades, las transforma en demanda y genera niveles superiores que serán satisfechas primero por el mercado y que siempre tendrán un punto de desequilibrio, de incompletitud, de igualdades no satisfechas en el acceso a la comunicación, y por más que parezca que vamos avanzando siempre tendremos necesidades que cubrir, en donde el mercado no puede dar todas las respuestas.

MM: ¿Por qué crees que desde el 2000 y hasta el 2016 se implementó 1 solo programa específico del SU?

HA: el SU debía aplicarse el 1 de enero de 2001, necesitaba que se constituyera la autoridad de aplicación y en caso, al haber sido el redactor de la norma y el secretario de comunicaciones, me pareció un exceso de concentración de poder crear una norma que dijera que el SU dependía íntegramente de mí, por lo cual en el 764 se establece que se constituye un Consejo del fondo fiduciario que tenía un presidente nombrado por el ministro de economía a propuesta del secretario. Yo lo propuse el 26 de enero del 2001 (...) Estábamos en medio de la crisis, Machinea no lo vio a tiempo, a pesar de su buena voluntad, luego López Murphy duro pocos días y finalmente con Cavallo (...) nunca lo nombró. Tanto es así que en principio ese Consejo de Administración tenía que hacer sus propias normas, hicimos una propuesta de normas con consulta pública a efectos de no suplantarse la tarea de Consejo pero si ir avanzando con la consulta pública, cosa que cuando asumiera ya tuviera allanado, aunque tuviera todo el derecho de hacerlo de nuevo. Aun más en los considerandos de esa consulta pública se establece que, si bien es una tarea del Consejo Directivo, se avanza sobre esta consulta a efectos, porque no está constituido y porque el ministro de economía competente no ha nombrado al presidente del Consejo directivo (...) Hicimos consulta pública específica sobre el reglamento del fondo fiduciario del SU, es importante que lo tengas, porque se hizo una consulta pública, se elaboró, se recibieron las propuestas de todo el sector, sobre como tenía que ser el funcionamiento (...) fue en el año 2001. Hacia fines del 2001 (...) salió porque se había perdido tiempo y el fondo no se ponía en marcha y la secretaria de una manera proactiva, y para dejar firmado en el boletín oficial, que el secretario de comunicaciones decía que quien tenía que nombrar al presidente no lo había hecho y que por lo tanto estaba inactivo el fondo del SU (...)

MM: ¿El principal freno fue una cuestión política?

HA: hasta 2001 sí. Después, tanto por secretario de Duhalde, como después Moreno, el arquitecto y otros, para mí es inentendible. Siempre había pensado que ese diseño del SU estaba hecho a prueba de políticos y que cualquier secretario con un dedo de frente le iba a parecer extraordinario utilizar plata que daban las empresas para hacer grandes actos de inclusión y fanfarrias en los pueblos (...) Había algunos problemas que las empresas presentaron programas que consideraban que podían ser presentados al fondo para justificar el pay or play, la secretaría de comunicaciones jamás se mencionó por ningún criterio, ni malo, ni sí, ni no. Con lo cual, en el derecho administrativo, cuando la administración calla no consiente, sino que simplemente no dijo nada, esa inactividad, quizá ineptitud en algunos casos por parte de la administración, convalidó una situación de hecho en donde formalmente había miles de proyectos presentados y ninguno estaba aprobado y nadie sabía si se regía según derecho o eran fantasía de los operadores que ocultaban detrás de un presunto SU inversiones normales de su propia red, que en muchos casos era así. Este desentendimiento pleno sobre el SU obviamente le venía muy bien a las empresas que lo estaban utilizando y las más chiquititas al ver que no tenían cabida, en algunos casos no pagaban. Diría que los que lo pagaron fueron los más diminutos e ingenuos del sistema, hasta el año 2007, en que por un proceso penal que aun está cursando, y que según tengo entendido había citas a declarar de los funcionarios involucrados, que eso hace que la secretaría de comunicaciones impulse rápidamente el nuevo reglamento, el 558, y que se empiece a cobrar (...) en septiembre de 2008 de abre la cuenta (...) Los ingresos, las empresas empiezan a pagar seriamente (...) en 2008 (...) Se empieza a cobrar y queda pendiente un debate jamás resuelto desde lo jurídico, idas y vueltas, sobre la telefonía básica, en donde las empresas argüían, quizá

con razón, que habiendo habido congelamiento de precios, había habido un desfase entre costos y precios tal, que el conjunto de la telefonía básica se había transformado en SU (...) Eso hace simplemente al cómo, el por qué no se cobró puede ser por, en el más benevolente de los casos, por desinterés, en el peor de los casos por connivencia con los beneficiarios de la falta de pago. Cuando ya se cobra no podemos poner, por suerte, una actitud reñida con la ética de por medio, desde el lugar de connivencia con las empresas, pero hay un problema gravísimo, que es la acumulación de fondos que deben servir a la necesidad de alguien, que no se usan para nada (...) plata que tenía que redundar inmediatamente en el bien de la gente, quedó congelada en una cuenta como parte de los beneficios del sistema financiero (...) Se transformó al SU, durante muchos años, en una mesa de dinero más (...) Entiendo que haya habido una falta de visión sobre cómo aplicarlo, había parámetros para hacerlo. Si vos te fijás lo que mucho se criticó sobre el 764 es que en el SU establece un sistema tan reiterativo explicando cual es el coste neto, la diferencia, bueno esos detalles son los que permiten hacer el cálculo preciso sobre el aporte del SU en cuanto gastos de inversión y gastos corrientes cuando hay una comunicación que se realiza a un precio (...) Todos esos conceptos estaban puestos para operativizarlo, pero son relativamente rigurosos (...) y lo que veo es que desde prácticamente el 2002 ninguno de los temas que requerían una visión técnica de avanzada de las comunicaciones se haya llevado adelante, no se establecieron en los últimos 18 años los costos incrementales de largo plazo, precios de interconexión, aunque mas no sea canastas móviles permanentes (...) todos los ítems que requerían cálculos, una maduración, un equipo económico, una percepción de mercado, una sedimentación de estudios que permita cada vez entender un poquitito mas el mercado, con pequeñas pruebas y errores para avanzar, quedaron estancados en serio. Prácticamente no hubo debate regulatorio, salvo la última convocatoria de Moreno, creo que fue en agosto/octubre de su primer año de gestión con una ley de telecomunicaciones que durante un mes hablaron de estas cosas y no volvió a haber un debate regulatorio, y eso anquilosó la cabeza pensante de las telecomunicaciones, porque no se vertieron ni en las normas ni en sus aplicaciones las que se transformaron en discrecionales, prácticamente (...) desde el inicio de esta gestión se aceleraron muchísimo las licencias que dejaron de ser el privilegio de los amigos de alguien (...) La diversidad de empresas en el fondo fiduciario, a qué se debía? A que justamente el funcionario, en general, está en otro lado, no está comprando cosas, no conoce la dinámica del mercado y le pueden vender vacas (...) pero no conoce el mercado, entonces cuando hablamos del SU que tiene que implementar cosas tiene que tener mecanismos que le asegure que su decisión es una decisión inteligente del mercado en donde nadie hace pasar gato por liebre. Entonces, al no seguir los costes de interconexión, aprobar acuerdos de interconexión que son totalmente fantasiosos y distanciados de la realidad, todo lo que tenga que ver con lo económico, con la realidad no imaginaria de donde se disputa el mercado, ha quedado afuera del análisis del órgano regulador durante años y hasta el día de la fecha (...) Esta falta de conocimiento del funcionamiento del mercado hace que la administración sea inhábil cuando le toca intervenir, no en concepto generales, sino en políticas de SU que implican decisiones sobre el problema (...) Pensá que en estos 18 años ha había 3 saltos de tecnología general de las telecomunicaciones nada más que en celulares y computadoras, es brutal el salto que se ha creado y hay conceptos generales que debe tener un reglamento que solo se entienden si el que toma decisiones sobre él conoce el ir y venir. Entonces volviendo al por qué el Consejo del SU estaba compuesto de esa manera, estaba el Estado y estaban los prestadores, los grandes y los chiquitos para que todos tuvieran que aportar información, y si uno se pasaba de vivo con sobrepuestos o una descripción que no correspondiera, otros dijeran discúlpame, estoy hablando con tu mismo proveedor y que curioso que lo que vos decís que es tan caro este a la mitad de precios, porque nadie va a permitir que el otro saque ventaja si los pones en la misma mesa a los chiquitos y a los grandes (...)

MM: La ley argentina digital de 2014 transfirió el FFSU al Estado Nacional y excluyó de su administración y ejecución al sector privado, es parte de lo que veníamos hablando recién, ¿qué opinas al respecto?

HA: primero un pequeño error, que cuando se establece un impuesto y se elimina el pay or play, no se pudo haber ingresado por el Senado, un impuesto debe pasar por Diputados (...) es un problema, porque le da cierta ilegitimidad de origen. En segundo lugar, se pierde el ojo conector, que es lo que dijimos, al no haber ninguna participación del sector privado hay menos transparencia en el uso, o discrecionalidad y eso no elimina las presiones, porque las presiones sobre ese fondo que existe y está en una cuenta, son las mismas en todos los despachos con la gente que viene a presentar proyectos. La verdad nunca jamás un mecanismo evita la densidad política de los temas que se tratan, tendrá que ser aplicado el fondo, y será aplicado a través de la industria de las

telecomunicaciones que siempre intervendrá y golpeará las puertas para ver qué pasa. El hecho de hacer un Comité abierto, que sesiona, que tiene actos y están los prestadores, hace que ese debate no sea de pasillo, de lobby, sino que sea un debate institucional. En este momento, tenemos 7 monarcas que reciben propuestas y las debaten y no se sabe muy bien que sucede afuera (...)

MM: en mi trabajo de investigación distingo entre la concepción del SU como herramienta para atender fallas del mercado y su concepción como política pública para la inclusión social, ¿cuál es tu opinión sobre esta distinción? Y ¿qué concepción consideras como apropiada?

HA: tengo la sensación de repetir un poco lo que ya te dije (...) la verdad es que no hay diferencia entre política de inclusión y mercado, más que instrumental y temporal. El objetivo siempre es la mayor inclusión posible, en las zonas de mercado hay también una política de inclusión, porque el mercado también puede ser mediocron, eficiente, más eficiente, líder, estar a la vanguardia, y eso repercute en la inclusión y en la capacidad de acceso al conocimiento de los 44 millones de argentinos. Los objetivos de inclusión también están en medio del mercado, porque cuando el mercado actúa mejor, es porque está brindando más servicios a menor costo y con una eficiencia comparativa con el mercado alemán, chino, o de Corea del Sur, más alta. No hay dos visiones (...) porque el objetivo de la política siempre es cada ser humano en la Argentina (...) hoy en día la comunicación/ conectividad es el soporte necesario para que se realice el ejercicio de todos los demás derechos. Entonces, cuando uno tiene miradas opuestas, como en la facultad mercado o academia, no, las dos a la vez. Cuando la humanidad trabaja con un criterio de complementariedad y coordinación en todo, cuando no hay integración de políticas, cuando el mercado no satisface la inclusión, o la inclusión no desarrolla el mercado (...) eso potencia a las personas que por lo tanto necesitan más comunicación, no porque son consumistas, sino porque se ven empoderadas por la comunicación, si eso no sucede estamos teniendo políticas esquizofrénicas, en donde uno ve a los prestadores, y el otro ve las necesidades (...) Entiendo que haya modalidades de intervención diferentes (...) hay una unidad homeostática en el ser social y en las políticas, y si en algo se nota es en las políticas digitales. Otras políticas pueden ser políticas, cada vez menos, pero aun levemente segmentadas, las políticas de comunicaciones, por definición, como toda comunicación, es transversal al conjunto de las políticas. Ella misma no puede estar compartimentada sería un oxímoron una política de comunicaciones compartimentada (...) La política pública para la inclusión social es la política de mercado, ¿para qué sirven las políticas de mercado? Para telefónica, para el crecimiento de los nerds, de la clase alta (...) por definición es un servicio público, es la herramienta de comunicación y yo atiendo al 98% de la población con derechos humanos a través del mercado. Un mercado que respeta sus derechos porque le he dado posibilidades de ingresos suficientes como para que puedan acceder a la comunicación de manera eficiente como para que le sobre comunicación con el dinero que le están otorgando dentro de su presupuesto familiar. La inclusión social es un objetivo de la política de mercado, como el mercado no llega, como herramienta pese a que lo he potenciado, pero mi objetivo no es el mercado sino la gente que está en el mercado, cuando hablamos del derecho a la información y el derecho humano a la comunicación, como el fin de todo derecho, toda otra norma que se piense nunca se piensa en si misma (...) vos tenés acá mercado, acá su, acá políticas digitales de gobierno abierto, todos estos son caminos que permiten un mismo derecho, el derecho a la información de cada persona. Todos estos son herramientas, no distinguen compartimentos, estos compartimentos se caen porque hay una unidad final, no hay una política (...) la política de mercado del 764, es una política de inclusión social y de igualdad de oportunidades, porque sino yo dejaba los monopolios, (...) Síntesis, no se oponen, no son diferentes, sino que son complementarias, son y van hacia el derecho humano a la información (...) cuando el mercado no funciona, todos somos inclusión.

MM: En tu calidad de miembro del directorio de ARSAT, ¿Qué puedes comentar respecto al programa conectividad y los proyectos ejecutados por ARSAT?

HA: lo mas importante, para mí, fue el criterio con el cual se utilizó la conectividad. Teníamos una red para desarrollar, había que terminar de cumplirla, se siguió haciendo, las obras que están con el diseño que estaba, se hicieron algunos pequeños cambios (...) la estructura general de la REFEFO que vos viste armada en el 2014 que ya se estaba ejecutando es exactamente la misma ruta que se hizo ahora, no se innovó en cuanto a las rutas, se siguió el plan, porque modificarlo hubiera significado (...) intentar volverlo mejor evitaba y demoraba lo bueno que era que todo esto hubiera seguido adelante. Es más, ya teniendo la REFEFO podría haber sido terminada alrededor del 14, ya tenía dos años de retraso, desintelencias internas típicas de cualquier gobierno con cambios internos, habían impedido que sucediera. Lo importante era avanzar con la construcción, una

política no es un hecho solamente tecnológico, una vez que esta la red, se tiene que ver cómo está la red, lo importante a la gestión fue fundamentalmente el principio de tarifa plana (...) había diferentes precios para cada localidad, lo cual es absolutamente normal, porque puede el mercado de las telecomunicaciones, en Argentina funciona así, el mercado privado. Esto significa que es una concepción privada atrasada de un mercado que ha envejecido mal (...) no es que se puso tarifa plana porque lo pensamos desde un concepto de lo público (...) la tarifa plana es un concepto que entro en la telefonía, en el servicio básico de telefonía alrededor de la década de los 80 en los EEUU (...) El concepto de tarifa plana implica que cuando vos tenés una red, el costo de transporte no varía sensiblemente sino que es un concepto de unidad de manejo, los precios deben tener un margen razonable con respecto al costo, pero el modo más inteligente de pagar conectividad, el modo más inteligente empresarialmente de dar conectividad, es la tarifa plana (...)

MM: Con el tema de la REFEF0, con los proyectos del SU estaba el proyecto 1 de la REFEF0, los primeros 120 nodos y el segundo proyecto con 550

HA: que en el fondo es el mismo proyecto

MM: Una vez que se termine el proyecto de 550 nodos, quedan aún pendientes mayores desarrollos para seguir integrando la REFEF0?

HA: hay algunas provincias, que están las SAPEM, que tienen tendido distribuido en sus provincias que es interesante, pero después hay algunas cosas por hacer, en donde es posible que se pueda complementar con acciones de otros, porque las provincias han terminado de internalizar lo que es la conectividad. Por ejemplo, Cordoba con su red de gas sabe que lo tiene que hacer junto con las telecomunicaciones, entonces esta planeado ya y ha planeado con ARSAT hacer un intercambio de fibra con eso. En la provincia de Corrientes había sido abandonado, no tenían ningún diseño interno y están haciendo su desarrollos eléctricos considerando la posibilidad de armar una conectividad (...) que subsume la de Arsat (...) lo que fue una idea fuerte, una bomba en el 2010 cuando se origina (...) obviamente 10 años después es un imperativo de crecimiento (...) es posible que se tenga que hacer una política mucho mas federal que antes para no repetir inversiones (...) hay complementaciones con redes que existen o que van a existir. De todas formas hay zonas que están, aunque parezca mentira, en la provincia de Bs. As. Es una provincia que tiene menor desarrollo de red con sus 14 millones de habitantes, y hay zonas donde no pasa la red de ARSAT que no están bien cubiertas por las redes de Telefónica especialmente y Telecom un poquito, en donde sería necesario otras rutas. (...) Si se hubiera regulado el costo de interconexión y se hubiera aplicado el SU de entrada, desde el 2001, la REFEF0 de existir hubiera sido diferente (...) La REFEF0, esto es una buena conclusión (...) la REFEF0 viene a invertir 1300 y ahora en total van a ser 1500 millones de dólares de los usuarios argentinos que lo pagan a través del SU, para hacer cosas que no deberían haber sido hechas, porque no se desarrollaron las rutas a causa de eso. Querés ir mas atrás todavía? Año 1992, pliego de telefonía celular del interior, que ganó CTI (...) el pliego es de telefonía móvil, cual es la definición de telefonía fija con el punto 8.1?

MM: Redes de cobre

HA: el servicio telefónico y los enlaces fijos que forman parte de la red de telefonía pública y la prestación a través de (...) son servicios de voz viva. Sobre este punto debo haber escrito unas 500 páginas, llegó hasta la corte, porque ellos decían que tenían dos licencias (...) yo tengo una licencia para brindar el servicio de telefonía y tengo una red, con lo cual, esta está en la exclusividad y esta no, por lo que la puedo usar para dar otro servicio. Y yo decía, discúlpame pero como lo dice la academia no es por mi desenfado "y" es copulativo, es decir une las dos (...) Año 92, se había lanzado el pliego de telefonía celular (...) el que llevaba todo esto era Federico Pinedo, con Mariana, que sigue estando ahora con Huici, la cosa es que saca una circular aclaratoria diciendo que los prestadores tenían áreas locales móviles, que adentro de las áreas locales móviles las llamadas de un celular a otro podían ir por los medios del prestador, pero que una llamada a otra ciudad, debía pasar por la telefonía de larga distancia nacional de las telefónicas (...) que hizo Federico Pinedo con ese pliego, considerar que se podía hacer cualquier cosa y que una comunicación de móvil a móvil tenía que pasar por esto era tan violatorio de la exclusividad como después establecieron todos los tribunales ratificados por la Corte Suprema en el caso Banelco, pero entonces ARSAT, de haberse aplicado la interconexión y las facilidades esenciales hubiera bajado muchísimo la necesidad de conectar porque hubieran tenido que dar esa conexión. Por que partimos de nuevo la red (...) hubo que duplicar red por angurria (...) tiene que ver con el 764, tiene que ver con la poca competencia porque la exclusividad debería haber terminado en el 97 y no en el 2000, y del 92 al 97 un tercer elemento, que fue que las redes de larga distancia se tendrían que haber incrementado si no se hubiera

obligado al tercer gran competidor, que tenía mosqueta para poner sobre la mesa, a que no pudiera desarrollar sus redes (...) para que le sirva desarrollar si no había datos en aquel entonces, sus redes de larga distancia estaban prohibidas. Se prohibieron sus redes de larga distancia nacionales al prestador que terminó teniendo un tercio de todos los usuarios de telefonía celular. Por todos estos errores está hoy ARSAT.

Entrevista a Marcelo Celani, 25/04/2019. Efectuada personalmente. Desgrabación de parte pertinente.

MM: Buenas tardes Licenciado, le voy a hacer un par de preguntas relacionadas con la tesis y la primer pregunta viene de la mano con ¿Cuál sería su punto de vista respecto a la demora en la implementación de los programas del servicio universal en nuestro país? Contando desde el decreto 764 hasta el día de hoy

MC: Cuando se hizo el 764, básicamente lo que sucedió es que en gran medida el 764 surge en una administración que al poco tiempo se va, y ahí lo que pasó es que la administración siguiente no puso en funcionamiento ese..., yo creo que por una cuestión de que no lo consideró una prioridad, eso generó un problema gigantesco que fue la acumulación de fondos que las compañías fueron aportando y los problemas que después hubo (...) yo creo que el problema del servicio universal, en general en Argentina, es que nunca hubo una discusión estratégica sobre lo que se quiere con ese fondo, o sea, yo creo que hoy a la altura del partido, es un fondo que debería apoyar el despliegue de infraestructura en área que no son rentables, pero yo creo que el impedimento básico de por qué no se ha avanzado con eso, es que administración tras administración no ha habido una discusión, incluso con el sector no ha habido una discusión sobre qué cosas deberían financiarse con ese (fondo) después uno puede discutir. Yo creo que centralmente no ha habido una discusión estratégica sobre eso, y siempre ha sido una imposición del marco normativo y el sector nunca estuvo involucrado en esa discusión, y la experiencia en el mundo es que cuando uno, cuando el sector financia, como es el servicio universal, financia esto, el sector privado no puede estar ausente de esa discusión. Entonces no son fondos públicos, estrictamente hablando, entonces, como esa discusión nunca la hubo, siempre ha habido una visión más de visión compulsiva del sector público, el sector público ha tenido tantos vaivenes y se juntaron estas dos cosas, entonces la falta de estrategia y los problemas institucionales ha hecho que esto sea una cosa que claramente no ha tenido un desarrollo con lo que se esperaba en el 764, que era un proyecto sustancial, un proyecto muy importante del decreto 764.

MM: y considerando que a partir del año 2016 empezaron a implementarse diversos programas específicos del servicio universal, en su opinión, ¿Se ha dinamizado la implementación del servicio universal en estos años? Y en caso de ser afirmativa la respuesta, qué aspectos podría cuestionar del procesos o hablar al respecto.

MC: a ver, que se dinamizó y si, porque fue la primera gestión que empezó a caminar con esto, el resto hasta ese momento no se hizo prácticamente nada. Sí, se dinamizó. Pero de nuevo, como no hay una discusión sobre qué es lo que se quiere hacer a grandes rasgos con esto, y queda con una enorme grados de discrecionalidad, eso termina siendo pequeños proyectos disgregados que, tomados aisladamente, algunos de ellos yo creo que son debatible, si vos querés, pero el problema es general, es que esos fondos, en lo que a mí concierne, yo creo que deberían ser aplicados a una estrategia, por ejemplo, de despliegue de fibra, cuestiones que lleguen a áreas que no son rentables, pero para eso vos tenés que tener un orden de prioridades porque los recursos son escasos, entonces vos tenés que tener un orden de prioridades y esa priorización, nunca se ha dado un debate, por ejemplo, fijate que en la aplicación de los fondos del servicio universal nunca ha habido una consulta pública, entonces ahí debería haber, en un montón de países ha habido consulta pública, se pregunta y se dice, bueno, con estos 100 pesos qué hay que deberíamos hacer, qué opina el sector público y el sector privado sobre esto, las universidades, que opinan los especialistas, y tratar de decir, bueno, hay dos o tres cosas para hacer, cuando los fondos de esta naturaleza se quieren aplicar a cientos de pequeños proyectos, el impacto que tienen en términos sociales es muy bajo, el retorno social que se obtiene es muy bajo como proyectos, entonces debería ser priorizado. Vos fijate que l Argentina tiene ARSAT por un lado, el fondo del servicio universal por el otro, nunca veo una (...) coordinación entre esas cosas. Entonces ARSAT llega a lugares del interior, que está buenísimo que llegue, pero llega con infraestructura y una ve que llegó con infraestructura nadie pensó un plan de negocios para proveer servicios ahí, porque ARSAT no lo va hacer, no es su función tampoco. Entonces se llega a lugares, pero no está planteado, no esta resuelto el problema de la prestación del servicio, hay un montón de lugares en Argentina donde la infraestructura, la fibra no está iluminada, pero no hay prestación de servicio,

por lo menos no a través de redes de nueva generación o una cosa así. Bueno, esas inconsistencias entre los proyectos, es que básicamente no hay nadie que esté mirando la integralidad de esto, entonces, yo creo que sí se dinamizó, pero la gran crítica es que, de nuevo, se dinamiza sobre la base de pequeños proyectos que a veces son disgregados entre sí, yo creo que el retorno que tienen es bajo.

MM: y ¿Crees que esta dinamización de la implementación de programas obedece, además del cambio de gestión de gobierno, al cambio de las reglas de juego en el servicio universal, al haber quitado, quizás a lo mejor con sus cuestiones negativas de correr de la charla al sector privado, pero de centralizar la administración de los fondos en la administración pública, esto cree que ha tenido que ver o que se hubiera podido hacer de todas formas?

MC: no, yo creo que eso tuvo que ver, porque hay un aspecto operativo, vos decís bueno la plata la pone el sector privado, este 1%, pero la administra el sector público, entonces hubo en su momento una discusión, si esto es un fondo, si es un fondo fiduciario, si tenía una forma, u otra, si es plata de privado (...) yo creo que esa es una discusión jurídica que puede ser muy interesante desde el punto de vista jurídico, pero desde el punto de vista de la política pública, si es una imposición del sector público al sector privado son fondos que deberían manejar el sector público, pero no debería manejarlo con independencia del sector privado, por eso la idea del 764 original, quizá yo estoy sesgado porque yo intervine ahí, y tenía una faceta de decir bueno, se conformaba estos comités que de alguna manera trataban de integrar distintas opiniones, a veces esas cosas funcionan, a veces no funcionan, pero sí claramente, el resolver el problema de quién administra la plata dinamizó, porque era la principal traba, era una de las principales trabas jurídicas. Si vos miras las experiencias públicas e internacionales, son fondos que maneja el sector público, no son fondos que maneja el sector privado, pero no lo maneja con independencia del sector privado, porque si no es un impuesto, que esa es otra cosa que debería haberse resuelto, digamos, si el 1% quedó en el limbo porque no se sabe si es un impuesto o no es un impuesto, entonces cuando se discutía si eso era trasladable o no trasladable, y el sector público eso no es trasladable en la factura, entonces es un impuesto directo como el impuesto a las ganancias y, el ejecutivo no puede poner un impuesto, el impuesto lo tiene que sacar el Congreso, entonces esas inconsistencias son las que yo te digo, porque nunca hubo un planteo estratégico de esto, son como reacciones espasmódicas y lo que ha pasado con la gestión actual del servicio universal es que sigue siendo espasmódica aunque más dinámica (...).

MM: claro, falta esa visión y ese plan integral con un objetivo a mediano y a largo plazo. Bien, desde su experiencia en el sector ¿Cuál debiera ser el objetivo principal del servicio universal y cuales las principales políticas públicas a implementarse para su cumplimiento?

MC: Para mi hoy, no tengo dudas que es el acceso a internet, todo el resto de las cosas, o sea, uno puede llegar a una escuela y poner darle conectividad a un colegio rural, y uno dice bueno quien pone las computadores, las puede poner alguien, se verá, pero la conectividad es, para mí, el eje de un servicio universal moderno. El resto de las cosas son de segundo o tercer orden, para mí, y yo soy de los que piensan que toda esta plata debería estar concentrada, por lo menos al principio, en un objetivo que debería ser dar conectividad, y para eso además tenés una empresa como ARSAT que puede optimizar esos recursos, y si no lo tenés que hacer como se hizo en el 764, con subastas donde los contendientes son los que piden el mínimo subsidio, gana el que pide el mínimo subsidio, pero le daría al servicio universal un objetivo de decir, bueno yo durante 5 años designo esa plata para dar conectividad, si? Yo preferiría ese tipo de concentrar los objetivos.

MM: Perfecto. Qué mejoras introduciría en el actual régimen del servicio universal que tenemos en el país.

MC: Bueno, una es que, de nuevo, yo creo que hoy las críticas que uno le hace es que es un sistema, en verdad no es un sistema, sino que es un conjunto de ideas desconectadas de esfuerzos muy loable, porque todos los programas, no conozco en detalle todos los programas, pero los que conozco son todos loables pero, de nuevo, son esfuerzos disgregados, entonces la crítica que yo le hago es la misma que te acabo de decir, me parece que habría que decir que estos fondos en los próximos 5 años se van a destinar a este objetivo que es dar conectividad. Y cuando vos das conectividad, de nuevo, el hardware que se pone en la escuelas y demás se puede conseguir, desde el ANSES desde gobernaciones, poner una computadora hoy no es un problema, pero llevar conectividad a 50 o 60 km en el impenetrable en Chaco es un problema, entonces yo creo que tenés que concentrarte en problemas que el mercado no va a poder resolver.

MM: garantizar el acceso para después pensar en otros objetivos más específicos.

MC: Si, si. Nosotros tenemos como confundidas las cosas, primero le damos la computadora al chico en el colegio pero no resolvemos el problema del docente y el pibe sabe más que el docente sobre computadoras, somos un sinfín de experiencias en ese sentido (...)

MM: exactamente. Bueno, ahora vamos a aprovechar su expertise en la parte económica y quisiera preguntarle ¿Cuál considera que sería la mejor técnica de administración de los fondos del servicio universal?

MC: bueno, para mí tiene que ser el modelo del 764, con subastas por subsidio mínimo, y cuando no hay contendientes, bueno el estado actúa y pone el estado. Hay un montón de opciones de pymes del interior, empresas de telecomunicaciones del interior, que podrían hacer los despliegues necesarios pidiendo subsidio mínimo, eso dinamizaría mucho el sector privado pyme, entonces yo lo haría así, claramente. Las experiencias más exitosas en general son fondos que han sido asignados sobre mecanismos competitivos. Yo lo que haría es que asignaría los fondos de esa manera.

MM: uno de los entrevistados trajo a colación una idea, que para mí es interesante, y aprovechándolo a Ud. le consulto qué se le viene a la mente, la idea era que con los fondos del servicio universal, ya que es un fondo bastante atractivo, general algo similar a un mercado de capitales sectorial, que se oriente a hacer reinversiones en el sector dejando de lado el concepto de subsidio al sector, sino más bien de fomento y reinversión al sector con los fondos del servicio universal.

MC: a mí me parece excelente idea. Al final del camino, lo que te debe haber dicho esta persona es que si un proyecto tiene que ir a solicitar el funding de eso al sistema financiero, es un proyecto que no es rentable, entonces si lo financias por acá es un subsidio, pero es un subsidio a la tasa de interés. Cuando yo digo subsidio es cualquier forma que implique que alguien que tiene un proyecto que pueda ser rentable se le asigne financiamiento o subsidio directo, pero en definitiva la plata sale del fondo y eso es un subsidio. Entonces eso para mí es importante, pero lo central para mí es que los proyectos tienen que ser competitivos, entonces el estado dice yo quiero llevar conectividad a este punto, abrí una oferta y decís y a ver quién me lo hace, quien me pide el subsidio mínimo, el que puede ser insisto, que yo le presto la plata y después me la devuelve a una tasa subsidiada, como sea, no importa, pero yo creo que ese es el mecanismo más transparente.

MM: y eventualmente, si no resultara la convocatoria interesante para ningún prestador ¿Cómo podríamos resolverlo?

MC: ARSAT. Tenés ARSAT, ese problema está resuelto, de hecho vos podrías pensar que haya una regla que si alguien dice bueno viene Celani y ganó el proyecto y te pide subsidio de 10 pesos, que ARSAT tenga eventualmente una opción de decir yo lo hago por 9 pesos, por qué no, si son fondos que socialmente se asignan más eficientes.

MM: (...) en su opinión que procedimientos debiera seguir un proceso de adjudicación de fondos a un programa de servicio universal.

MC: Siempre competitivo.

MM: Es decir, qué antecedentes deberían considerarse, qué cuestiones deberían tenerse en cuenta al momento de la implementación y cuales debieran ser las herramientas para evaluar la finalización de un programa.

MC: y mirá, hoy los procesos de... fijate lo que está pasando por ejemplo con el PAMI y la adjudicación con las ventas de medicamento. El PAMI pasó de tener acuerdos marco con los laboratorios a subastar o hacer licitaciones, los economistas le decimos subastas y los abogados le dicen licitaciones, hacemos licitaciones competitivas y los ahorros que tiene el PAMI sobre algunas especialidades medicinales son gigantescos, ha habido casos donde las ofertas ganadoras son el 14, 15% del precio que el PAMI estaba pagando hasta hace un año, o sea menos de un quinto, vos decís eso por qué ocurre, ocurre porque básicamente el ganador se queda con la provisión de esa especialidad medicinal durante un año, entonces el negocio es muy grande para un jugador entonces se pone agresivo comercialmente, baja los precios, hay un montón de cuestiones económicas que hacen que la asignación competitiva se a mas eficiente. Eso lo puede hacer el Banco Nación, el Banco Ciudad, lo pueden hacer la institución, cualquier, lo puede hacer el ENACOM mismo, no hay ninguna cuestión tecnológica detrás de eso, pero yo creo que además, cuando se hacen concursos públicos, además del mecanismo competitivo, se gana enormemente en transparencia, y hoy se vos decís a alguien del sector, realmente con que grado de transparencia se están dando los programas del servicio universal, y te va a decir que la verdad es muy arbitraria, y no es una crítica a los proyectos, pero es un procedimiento que no es, yo creo que se podría hacer

con fondos que en definitiva no están claro si son públicos o privados, pero son fondos que administran el sector público, yo creo que ahí hay un camino bastante grande para transparentar eso. Así que esa sería para mí la metodología.

MM: yo terminé con todas las preguntas específicas, si hay algo que quiera decir para cerrar.

MC: no, me parece lo importante ya está dicho, o sea, esto es un sistema que tiene un retorno social positivo si se adjudica en base a prioridades. Si vos no tenés esas prioridades claras, es plata que si podés financiar un montón de cosas, pero...

MM: pero no va a obtener el impacto que se busca con la finalidad del fondo.

MC: Panamá por ejemplo, con una red pública, no necesitan ser públicas las redes, Australia es un caso también que se menciona mucho, hay un montón de ejemplos de Estados, ayudando de distintas maneras a financiar lo que es más difícil de resolver que es la conectividad. Todo lo demás es de segundo orden para mí.

MM: si, si, tienen mucho menos costo de inversión, es mucho menos riesgo y el retorno es más inmediato.

MC: exacto. Si vos no resolves conectividad estas dejando afuera un montón de gente, y ARSAT ha hecho un trabajo extraordinario y demás, ahí tenés otro caso, verdaderamente el retorno sobre la inversión de ARSAT nadie la conoce, porque también es como una caja negra que nadie sabe quien decide eso, como se decide y son fondos públicos (...) yo, hasta pensaría que el fondo del servicio universal y ARSAT deberían ser, en principio, deberían estar bajo la misma órbita y funcionar coordinadamente, donde te vuelvo a insistir, si hay un fondo para hacer algo, que ARSAT como Estado compita con un privado, y a lo mejor el privado pide un subsidio más bajo que el que pide ARSAT, no sabemos. Pero hay como un descoordinación ahí, entonces.

MM: si, creo que también, esto quizá a lo mejor va de la mano con lo que venía diciendo con los diversos programas del servicio universal que se han implementado en los últimos años, todas las adjudicaciones han sido directas.

MC: y es la antítesis de lo recomienda cualquier manual de transparencia (...) Eso es un gravísimo error, gravísimo, pero digamos si vas más arriba, decís que en verdad el problema es que la Argentina tiene, con el sector TIC, ha tenido siempre una visión espasmódica, nunca hemos tenido una visión más o menos estratégica y ordenada, de hecho ENQACOM está por un lado, la SETYC está por otro, ARSAT está por otro, todo eso debería estar encolumnado pero bueno...

Entrevista a Anabel Cisneros, 05/04/2019. Efectuada por medio de correo electrónico.

1. ¿Cuál es su punto de vista respecto de la demora en la implementación de los programas del Servicio Universal en la Argentina?

El Servicio Universal es un recurso valioso para la implementación y desarrollo de redes de telecomunicaciones en lugares donde no es rentable o bien donde la inversión por parte del sector privado es limitada. La demora en la implementación de los programas del SU hace que el desarrollo de las redes se dilate en el tiempo, lo que tiene un impacto negativo en estas áreas donde ya existe un retraso considerable respecto de las grandes urbes. La población que reside en estos lugares vulnerables no tiene posibilidad de acceso bajo condiciones de calidad y a precios justos que es el espíritu del SU.

2. Considerando que a partir del año 2016 se han implementado diversos programas específicos del Servicio Universal, en su opinión: ¿Se ha dinamizado la implementación del Servicio Universal en estos años? De ser afirmativa su respuesta, le solicito la fundamentación; como así también, aquellos aspectos que desee cuestionar sobre dicho proceso y su instrumentación.

Los Programas implementados hasta la fecha han resultado escasos, de difícil acceso y con condicionamientos que van en contra de los avances tecnológicos. Un ejemplo es el Programa de Aportes No Reembolsables que tiene condicionamientos técnicos referidos a la actualización tecnológica en función a las redes actuales de los proponentes que son de difícil cumplimiento. Además el sistema de desembolsos por etapas en un contexto inflacionario hace que el Aporte se diluya en el tiempo.

3. Desde su experiencia en el sector, ¿Cuál debiera ser el objetivo principal del Servicio Universal? y ¿cuáles, las principales políticas públicas a implementarse para su cumplimiento?

Compartimos el objetivo del Servicio Universal que es el que el Estado bregue por un servicio garantizado a toda la población, independientemente de la ubicación geográfica, en condiciones de calidad y equidad y a precios justos. Una política efectiva dentro de las convocatorias actuales para el sector ha sido la de Aportes No Reembolsables, si bien tiene condicionamientos y dificultades se podría trabajar en este sentido para mejorarla.

4. ¿Qué mejoras introduciría en el actual régimen del Servicio Universal en la Argentina?

Entendemos fundamental realizar una convocatoria amplia, sin restricciones técnicas inviables y con resolución en tiempos lógicos. Hoy la resolución y pago de una ANR está en promedio tardando entre 3 y 6 meses en las mejores condiciones. Además se deben ampliar los montos de las convocatoria y permitir la presentación en zonas donde hoy no haya ningún tipo de servicio. Ya que con el actual ANR solo se permiten zonas de mejora o ampliación que estén actualmente servidas, mientras que en las localidades censables que no cuentan con ningún tipo de servicio, ningún licenciatario puede considerarlas por lo que siguen estando segregadas de servicio.

Entrevista a Nicolas Karavaski, 20/03/2019. Efectuada por medio de correo electrónico.

1. ¿Cuál es su punto de vista respecto de la demora en la implementación de los programas del Servicio Universal en la Argentina?

Creo que se debe a una suma de factores que actúan en conjunto. No creo que valga la pena ponderarlos, porque actúan en conjunto.

Objetivos TIC no definidos o inconsistentes, desconectados de políticas públicas económicas y productivas.

- No han logrado visibilizarse explícitamente las definiciones estratégicas sectoriales por parte de la dirección responsable y por supuesto mucho menos se ha logrado que las mismas sean aprehendidas por los mandos intermedios y los profesionales encargados de la ejecución.

Se trata de un gran problema. Es necesario trasladar los objetivos estratégicos a todo el sector, con el fin de que puedan conocerlos, comprenderlos y, por tanto, materializarlos.

De todas maneras, no deberían existir objetivos TIC aislados de las políticas públicas de desarrollo nacional, sino que los mismos tendrían que ser facilitadores y dinamizadores de las mismas.

- Burocracia administrativa.

Se ha dado históricamente una centralización de las decisiones y poca coordinación o desconocimiento las necesidades regionales.

- Políticas públicas TIC puesta en manos del mercado, que posee intereses sectoriales contrapuestos.

Sin lugar a dudas el actor más relevante del sector TIC en Argentina es el Grupo Clarín, que posee el 42% de la telefonía fija, el 34% de la telefonía móvil, el 56% de las conexiones a Internet por banda ancha, el 35% de conectividad móvil y el 40% de TV paga.

La consagración de un monopolio en la infraestructura de red y en los mercados finales convierte en letra muerta cualquier intento de universalización de servicios para incluir más personas y regiones.

Con intereses particulares tan fuertes contrapuestos al interés general, el lobby y las influencias hacen difíciles la toma de decisiones autónomas, o en el mejor de los casos las decisiones siempre estarán detrás de los hechos fácticos.

- Profundo status quo sectorial que retarda la innovación.

Se da un escaso recambio del capital humano TIC, tanto en la administración nacional como en las empresas del sector. Esto hace que los hacedores de políticas públicas actúen con una visión vetusta y desfasada.

2. Considerando que a partir del año 2016 se han implementado diversos programas específicos del Servicio Universal, en su opinión: ¿Se ha dinamizado la implementación del Servicio Universal en estos años?. De ser afirmativa su respuesta, le solicito la fundamente; como así también, aquellos aspectos que desee cuestionar sobre dicho proceso y su instrumentación.

Si. Pero la dinamización no obedece a políticas públicas sectoriales de la administración nacional, que han sido casi nulas.

La ley 27078 posibilitó que el Estado argentino sea totalmente responsable de la disponibilidad de los fondos del SU. Sin el dictado de la ley, estos fondos hubiesen seguido sin utilizarse.

Es decir que la regulación tecnológicamente agnóstica, en un sector que pretende ser poco regulado, ha eliminado trabas burocráticas para la definición y ejecución de los programas del SU.

3. Desde su experiencia en el sector, ¿Cuál debiera ser el objetivo principal del Servicio Universal? y ¿cuáles, las principales políticas públicas a implementarse para su cumplimiento?

El concepto de conexión y acceso para las personas en zonas no centrales, con los que fueron concebidos la mayoría de los programas de SU a lo largo de la historia en el mundo ha quedado antiguo (sin dejar de ser importante).

El SU debe concebirse para que a través de las TIC, los derechos de las personas económicos, sociales, culturales, civiles y políticos estén realmente universalizados.

Las políticas públicas a implementarse debería ser tendientes a:

- Conectividad y vinculación;
- Educación e investigación;
- Salud y sanidad;
- Descentralización;
- Desarrollos locales.

4. ¿Qué mejoras introduciría en el actual régimen del Servicio Universal en la Argentina?

Creo que el mayor involucramiento de los hacedores de políticas públicas y decisores locales sería una gran posibilidad para descentralizar las decisiones y ayudar directamente a las distintas regiones.

Entrevista a Nicolas Panichelli, 16/04/2019. Efectuada por medio de correo electrónico.

1. ¿Cuál es su punto de vista respecto de la demora en la implementación de los programas del Servicio Universal en la Argentina?

Previo a comenzar a brindar respuesta, quisiera manifestar que para poder realizar un correcto análisis de la cuestión, es necesario tener en cuenta en todo momento que Argentina es uno de los diez países con mayor extensión territorial del mundo, pero con aglomerados urbanos como el Área Metropolitana de Buenos Aires, con centros poblacionales medios y pequeños separados entre sí por grandes extensiones de territorio, y un porcentaje considerable de población rural dispersa, esta configuración de la distribución demográfica tiene, entre algunas de sus consecuencias, el contar con las más variadas casuísticas en cualquier tipo de actividad, principalmente en la provisión de servicios en red (por ej. gas, energía eléctrica, telecomunicaciones) signados en zonas alejadas de centros urbanos por una combinación de altos costos de despliegue con una baja demanda de mercado –por ende bajo retorno de inversión- a modo ilustrativo puede mencionarse que Argentina y España poseen una cantidad de habitantes similar (en realidad España supera a la Argentina en un 10% aproximadamente) pero el territorio de España es casi 6 veces menor al de Argentina o, por ejemplo, el territorio argentino es similar al de 10 países europeos juntos, en los que viven casi 350 millones de habitantes. Lo anterior es necesario para graficar por qué la implementación de cualquier tipo de programa de desarrollo será, en cualquier caso y momento, necesario y urgente a la vez, porque siempre en algún lugar de nuestro amplio país, sea en un centro urbano o en el ámbito rural, existirá una inequidad por resolver o una necesidad por cubrir.

Ahora bien, sentadas las bases sobre las cuales expresar la respuesta, considero que la demora en la implementación de los programas del Servicio Universal (SU) en Argentina ha tenido efectos negativos directos e indirectos, en tanto que, por un lado, ha afectado el fomento del acceso de los ciudadanos a las redes de telecomunicaciones en tanto que quizá uno de los ejes fundamentales de los Programas de Servicio Universal es el de “conectar a los desconectados”, así como también ha afectado la evolución de los servicios en todo el país en tanto que las herramientas que brinda el SU a los operadores hubiesen servido en muchos casos para poder concentrar inversiones en el recambio tecnológico en lugar de cubrir zonas desfavorables en términos de inversión, por otro lado, también ha tenido las lógicas consecuencias colaterales de adopción tecnológica, educación digital, etc. que ha provocado el aumento de la brecha digital.

Teniendo en cuenta que el primer Reglamento de Servicio Universal se encuentra próximo a cumplir 20 años, siendo aprobado en el año 1999, mediante Resolución N° 18971 de la entonces Secretaría de Comunicaciones, sustituido en el año 2000 por el Anexo III del Decreto 764 el cual, en sus considerandos, ya hablaba del acceso a Internet como objeto de servicio universal, y el resto de normativa que vendría luego, y reconociendo que los primeros programas de servicio universal comenzaron a implementarse más de diez años después de aquel primer Reglamento, es lógico concluir que la demora en el comienzo de los Proyectos de SU no ha traído ninguna consecuencia positiva, con cada año que pasaba sin proyectos concretados, las diferencias en términos de conectividad entre los distintos sectores de la población sólo se acrecentaba y a su vez colaboraba en el retraso tecnológico del país. No conozco personalmente las razones de la demora incurrida, desde mi punto de vista considero que hubo fallas en el diseño metodológico original que generaron pasos administrativos y burocráticos demasiado engorrosos, así como también una compleja trama de distribución de competencias entre autoridades administrativas que tornaron la realización del Programa en casi una utopía. Y por otro lado,

quizá –y esto es sólo una conjetura- se esperaba que las empresas históricas, al tener los servicios de acceso a Internet en un régimen de competencia y con el crecimiento exponencial de los usuarios de redes móviles, también se encargaran de expandir sus redes hasta cubrir al 100% de población (algo de esto puede verse en el Decreto N° 558/08) y que la competencia sería un elemento fundamental de la baja de precios al consumidor. Con el diario del lunes creo que la competencia en banda ancha fija en las ciudades de mayor población y en el segmento móvil (y sus recambios tecnológicos) lógicamente afectaron el despliegue de redes en áreas sub-atendidas o desconectadas pero, a su vez, cabe decir que posibilitaron el nacimiento de operadores de nicho medianos y pequeños que sí podrían haber aprovechado más que eficientemente los aportes al SU.

2. Considerando que a partir del año 2016 se han implementado diversos programas específicos del Servicio Universal, en su opinión: ¿Se ha dinamizado la implementación del Servicio Universal en estos años? De ser afirmativa su respuesta, le solicito la fundamentación; como así también, aquellos aspectos que desee cuestionar sobre dicho proceso y su instrumentación.

Es claro que a partir de la aprobación del nuevo Reglamento General del Servicio Universal, mediante Resolución ENACOM N° 2642 del 17 de mayo de 2016, se ha dinamizado notablemente la implementación de Programas de SU, lo cual no significa que las mismas acciones de políticas públicas no hayan sido implementadas previamente fuera del marco del Servicio Universal. Es evidente que en la actualidad se le ha dado una notoriedad trascendental al Servicio Universal como herramienta de gestión, en tanto que ya desde la web institucional de ENACOM se ha creado un apartado específico donde poder consultar los diferentes programas, convocatorias, realizar consultas, etc. esta visibilidad, al menos que recuerde, no existía en los tiempos previos a 2016.

Ahora bien, considero positivo y destacable la prosecución de políticas de telecomunicaciones y, en especial, la renovada importancia institucional que se le ha dado al tema, como antes he expresado, no han sido tan nuevos los programas específicos que se han implementado, en detalle, de los cuatro programas principales todos han tenido un programa correlativo o al menos ciertamente similar en el pasado, los programas en la actualidad son:

a) Créditos Preferenciales con Bancos.

Ahora: Utilizando fondos del SU, otorgar a través de entidades bancarias, créditos a tasas preferenciales para el recambio tecnológico de redes de telecomunicaciones de pequeños y medianos prestadores.

Antes: En años anteriores se pusieron a disposición de pymes y cooperativas créditos preferenciales del Banco Nación.

b) Programa de Conectividad.

A través de aportes no reembolsables:

a) Ahora: Continuar el despliegue de la Red Federal de Fibra Óptica para proveer un acceso mayorista más económico a pequeños y medianos proveedores de Acceso a Internet.

Antes: La Red Federal de Fibra Óptica (REFEFO) fue un proyecto nacional iniciado en el año 2010 en el marco del plan Argentina Conectada, por medio del cual se desplegaron hasta el año 2015 miles de kilómetros de fibra óptica, este programa de SU no es otra cosa que su continuación.

b) Ahora: Mediante dos programas separados, mejorar la infraestructura de telecomunicaciones de localidades con menos de 10.000 y 2.500 habitantes respectivamente.

Antes: Resolución S.C. 9/11, proyectos de inversión para “Infraestructura y Equipamiento” habilitando la compensación no retributiva de aportes al Fondo no integrados.

c) Redes Educativas Digitales.

Ahora: Proyecto de pisos tecnológicos para establecimientos educativos de gestión estatal, a través del desarrollo de su infraestructura interna.

Antes: Resolución S.C. N° 147/10 Programa Internet para Establecimientos Educativos, con el objetivo de bonificar el abono del servicio de acceso a Internet a establecimientos educativos de gestión estatal.

d) Adultos Mayores.

Ahora: Brindar acceso a adultos mayores a “equipamiento que contribuya a su inserción, integración y desarrollo social mediante el uso de tecnologías de la información y las comunicaciones”.

Antes: Programa Mi Compu Jubilados (ANSES), acceso a equipos de primera tecnología en 40 cuotas y distintas facilidades.

Desde ya que si uno observa el ritmo de creación y adjudicación de programas de servicio universal desde sus comienzos a la fecha, resulta notable que en el último tiempo han sido utilizados estos fondos con un mayor

dinamismo, lo cual no significa, desde mi humilde opinión, que todos los programas hayan tenido un impacto específico en materia de Servicio Universal en sentido estricto, por ello quisiera hacer dos observaciones relacionadas:

1) Falta de contralor: Comprendo que desde la Resolución AFTIC N° 166/2015 en adelante se fueron dinamizando los procesos de definición de Programas, por ejemplo eliminando el Comité Técnico y, siempre a mi entender, la toma de decisiones sobre los programas a implementar y la forma de asignar los recursos se tornó en algún modo más laxo y, por ende, más ágil, lo que permitió también desarrollar y llevar adelante proyectos que no cumplan en un todo con los principios del Servicio Universal.

2) Impacto en la concreción del Servicio Universal: Comprendiendo los objetivos del Servicio Universal –según UIT- como la disponibilidad, acceso no discriminatorio y asequibilidad de los servicios de telecomunicaciones (planteado en forma similar por la Ley N° 27.078), considero que los programas actuales no guardarían en sentido estricto una relación directa con estos objetivos, en tanto que por un lado al favorecer en forma directa a prestadores sean estatales o privados y no asignar fondos por concurso público, de alguna manera se está afectando la competencia, así como también desarrollar las redes troncales de transporte, sin duda tienen un beneficio para toda la población pero quizá no deberían solventarse con fondos del SU o al menos no con asignación directa. Por otro lado, el contribuir a la construcción de pisos tecnológicos en entidades educativas y/o brindar tecnología a adultos mayores, ambos son programas totalmente necesarios y de un impacto social alto, pero comprendo que no refiere a Servicio Universal en forma directa desde el momento en que el objeto de los programas es la entrega de productos, los cuales en pocos años se encontrarán desactualizados y con necesidad de recambio, el objetivo del Servicio Universal debe ser, justamente, la provisión de servicios, sea a nivel comunitario con, por ejemplo, acceso de banda ancha en establecimientos educativos, wi-fi público o centros tecnológicos comunitarios.

3. Desde su experiencia en el sector, ¿Cuál debiera ser el objetivo principal del Servicio Universal? y ¿cuáles, las principales políticas públicas a implementarse para su cumplimiento?

Como antes expresara, desde las primeras directrices establecidas por Oficina de Desarrollo de la UIT, por ejemplo, en el informe final del período de estudio 1998-2002 de la cuestión 7/1, hasta las últimas normativas regionales como el Código Europeo de Comunicaciones Electrónicas, los objetivos del Servicio Universal se centran en garantizar la disponibilidad, acceso no discriminatorio y asequibilidad de los servicios de telecomunicaciones a toda la población de un país, por ello comprendo que –sentados estos objetivos principales aún vigentes- la forma de hacerlos viables es a través de la concreción de planes sustentables en el tiempo y que coadyuven a establecer bases que posibiliten seguir implementando sobre los mismos, planes de Servicio Universal en forma escalonada conforme la evolución tecnológica lo dicte.

Por nombrar algunas políticas públicas que considero como principales, y siempre por concurso público e independientemente de la tecnología y el operador, puedo decir:

- a) Garantizar la disponibilidad de los servicios, a través de planes de despliegue en zonas desconectadas.
- b) Planes de mejora de conectividad en zonas sub-atendidas.
- c) Garantizar conectividad a centros públicos comunitarios.
- d) Establecer bases y requerimientos de abonos sociales.

Una vez que los objetivos primarios se encuentran cubiertos en forma primaria, es posible comenzar a elaborar una segunda etapa de desarrollo para profundizar los mismos objetivos, por ejemplo:

- a) Fomentar el despliegue y mejora de redes de última milla.
- b) Dar conectividad a planes de zonas de wi-fi libre en municipios.
- c) Mejorar las condiciones de interconexión a la red nacional e internacional.

4. ¿Qué mejoras introduciría en el actual régimen del Servicio Universal en la Argentina?

Desde mi exclusivo punto de vista personal, considero que el origen de las falencias en la implementación actual y pasada de los Programas de Servicio Universal residen en dos factores esenciales:

- a) Las barreras administrativas relacionadas con la distribución de los fondos. Es claro que si se demoró diez años en establecer el Fondo Fiduciario para recibir los aportes de SU de los prestadores de telecomunicaciones, así como una vez establecido se han, en algunos casos, sub-ejecutado las partidas para determinados Programas o demorado la asignación de recursos a determinados prestadores, resulta necesario mejorar aún más la dinámica de la gestión de los proyectos y los fondos. Desde ya que existen Programas que serán de ejecución inmediata y otros de mediano y largo plazo, pero considero que el mejor Fondo Fiduciario del Servicio

Universal es aquél que se encuentra la mayor cantidad de tiempo en cero, en tanto que los recursos del Estado y de los privados no deben sufrir estancamientos o demoras en su derrotero de transformación en servicios, menos aún en escenarios de inflación y depreciación de la moneda nacional, por eso es útil crear un sistema que le permita a la Autoridad correspondiente identificar los servicios a prestar bajo la modalidad de servicio universal en forma anual, ajustar sus costos a las previsiones de recaudación siguiendo años anteriores, realizar los concursos públicos pertinentes y asignar los recursos sin dilaciones, los aportes podrían realizarse de forma trimestral, semestral o anual, en forma conjunta con la adjudicación de los programas, bajo un sistema de adelantamiento de fondos del Tesoro Nacional, de compensaciones o de pagos a plazo, la clave se encontrará en utilizar toda la información disponible para que el Fondo de Servicio Universal sea una herramienta ágil, eficiente y efectiva.

b) La centralización de las decisiones sobre la definición de proyectos y adjudicación de los fondos. Considero que la determinación de cuáles serán los proyectos de políticas públicas a desarrollar en base a los fondos del servicio universal, no deben ser determinados únicamente por la Autoridad de Control del sector, sino que también deben necesariamente participar la Autoridad Regulatoria; los operadores del sector; representantes de las provincias y municipios; Universidades y miembros de la sociedad civil como organizaciones no gubernamentales. Creo que acotar las decisiones al ámbito exclusivo del Directorio de la Autoridad de Control, por más que le asigne un indudable dinamismo, carece de la pluralidad necesaria para determinar objetivos y prioridades en la implementación de programas, al menos, los citados deberían tener la posibilidad de emitir una opinión no vinculante y luego, una vez tomada la decisión expresar sus opiniones a los proyectos de Resolución a través de consultas públicas.

Para evitar el riesgo de aprobar programas que no estén de acuerdo con los objetivos del Servicio Universal, es necesario que los mismos sean validados con la opinión pública, en realidad, lo que resultaría mejor, es que sean fijados por la normativa del sector como, por ejemplo, en el caso de España fijados mediante la Ley General de Telecomunicaciones N° 9/2014.

Entrevista a Alejandro Pereyra, 23/04/2019. Efectuada personalmente. Desgrabación de parte pertinente.

MM: Tengo una serie de preguntas, en general, que tienen SU para realizarle y después podríamos ir haciendo algunas preguntas más particulares relacionadas con la gestión de Ud. tuvo en el organismo. La primer pregunta a general sería ¿cuál es su punto de vista respecto de la demora en la implementación de los programas del SU en Argentina?

AP: ¿En esta gestión o en la anterior?

MM: Toda la historia, en la historia del SU de nuestro país la creación.

AP: Desde la creación del 764 por la inseguridad jurídica. Porque constituir una tasa de aportes por decreto llevó a un grado discusión jurídica entre los prestadores y obligados al pago y la administración, que no fue buena ni para los tiempos ni para la implementación inmediata de lo que se pretendía hacer en ese contexto histórico en el que estaba dividido el mundo de la radiodifusión como si fuese un país en 1950 en la Europa del estas. Eso hace que el debate del 764, hasta la consolidación definitiva del sistema a través de la Ley Argentina Digital, todo ese periodo la capacidad de aporte de las empresas sobre la base de la obligatoriedad, con todas las administraciones que tenían la espada de Damocles encima, donde si era constitucional o no el hecho de que esa tasa se pudiera aplicar. Independientemente, las empresas en un mecanismo de intercambio de intereses entre el sector público y el sector privado, aceptaban a regañadientes el hecho de hacer algún tipo de aporte, siempre y cuando ellos participen en la toma de decisión sobre los aportes que se hacían. Lo cual tenía dos lados negativos, el primer lado negativo la inseguridad jurídica y el segundo en activo que el producto del aporte era casi por un condicionante de la inestabilidad jurídica de la norma. Entonces eso hacía que los programas generalmente eran propuestos por el sector privado, aceptados por el sector público, pero nunca controlados por el sector público y, además de no ser controlado, nunca se tomó la dinámica de tomarlo como algo estable y permanente, en forma obligatoria. Entonces, el aporte de 2001 hasta la Ley Argentina Digital, genera hasta el día de hoy toda una discusión sobre la obligatoriedad del run off de las deudas que puedan llegar a existir sobre el intercambio de prestadores, que algunos creen que el Estado debe, otros prestadores que tienen en sus balances un reconocimiento de una deuda histórica porque nunca fueron intimados, y además en el medio toda una serie de funcionarios que han pasado por las distintas áreas donde también tienen algún grado de responsabilidad, que

tenemos algún grado de responsabilidad, verá cada uno como defenderse, sobre si han generado algún perjuicio fiscal sobre eso.

2001 a Ley Argentina Digital, consolidada normativamente, como corresponde, la determinación de la tasa sobre la cual debería hacerse el aporte para el servicio universal y, regulados el servicio universal en una norma de alcance general, con rango de ley, no cuestionada, no vetada y en plena vigencia, eso es, sacó del medio el primer gran debate sobre si correspondía o no hacer los aportes correspondientes, y lo segundo que le daba lineamientos generales desde donde poder el Estado tomar decisiones sobre qué hacer con el servicio universal o con esos fondos que venían del servicio universal. A gusto de lo que se venía históricamente, el hecho de no participar en la toma de decisión a la industria sobre cuáles son los objetivos para hacerlo, hace que la mirada porteña desde Perú e Hipólito Irigoyen vea pocas cuestiones sobre un territorio de 2 millones 800 mil km cuadrados. Y los funcionarios porteños o aporteñados, porque son gente capaz del interior, toman decisiones como si fuese un gobierno unitario pero en realidad son un gobierno federal. El servicio universal, irremediablemente, tiende a ser eso. En la dicotomía del servicio universal con características de lo que es la universalización de las telecomunicaciones, con esa mirada de 1950 de servicio público, cuando ya en el mundo había dejado de tener esa mirada de servicio público sino la de una prestación de un servicio que tenía la capacidad de desarrollarse sin necesidad de ser servicio público, por ende la actividad privada ya suplía ampliamente a la actividad obligatoria, no, por ello el desarrollo de la telefonía móvil por encima de la telefonía fija, en la telefonía fija todavía estaba el viejo alcance del servicio público. Analizado eso, o sea la prehistoria con lo que te digo, el inicio de la norma en esas condiciones, el cambio gestión, el cambio de administración en un país donde se torna más inestable en los últimos años de administración, el hecho de la posible no continuidad de un proyecto de administración, la gente confunde lo que es administración con gobierno, el gobierno de Menem, el gobierno de Alfonsín, el gobierno de Cristina y no, son a lo sumo la administración que tuvo la gestión de tal persona o tal otra. El gobierno es otra cosa, el gobierno debería ser algo mucho más estable y debería ser mucho más profesional. En el organismo madre de la vieja CNRT o CNC que tenía una gran capacidad técnica, con el defecto de la mirada porteña, pero sí técnica, el hecho de las nuevas generaciones en la confusión de administración con gobierno, hizo que eso torne una capacidad más discrecional de la política, más que lo técnico. Si sumábamos el aporte, la no participación del sector privado en forma directa o por lo menos forma transparente, abierta y obligatoria porque la norma lo mandaba, la mirada porteña, sumado al cambio de administración y el hecho de que las administraciones discrecionalmente fueron cambiando funcionario que hacen que irremediablemente se haya mirado más desde la política que desde lo técnico, hizo que todo ese último periodo desde el 2014 a diciembre de 2015, ese año y pico, lo único que se hizo es que se acumuló dinero sin tener la vocación de ver hacia donde redistribuimos. Eso llevado al extremo de juntar una caja lo suficientemente importante que la administración, por prudencia o porque no pudo, la saliente, no lo utilizó. Lo que fue cuestionado por la auditoría general, la auditoría hace dos planteos con respecto a esto, la pérdida de valor del dinero producto de la desvalorización, etc., porque no estaba reinvertido en la forma que correspondía y la segunda es que no cumplía el rol que tenía que cumplir en el desarrollo de las obligaciones que la Ley Argentina Digital le había exigido, esas fueron las dos grandes motivaciones del informe de la Auditoría, que a la nueva administración le puso blanco sobre negro, es decir que tenía que tomar decisiones, y sobre esa determinación o sobre ese análisis que había hecho la auditoría más la voluntad de la nueva gestión, de la nueva administración, con los nuevos aires y con la capacidad hizo que se pudiera implementar a una velocidad mucho más rápida de la que había, del 2014 al 2015, pero no resolver lo principal que todavía es lo pasado del 2014 al 2001.

Si vos me preguntas, es una crítica, que si bien la velocidad se aumento en la ejecución del último pedido, sigue sin resolverse, más allá que algunos (directores) lo hemos escrito en varios correos, que esa materia debía ser resuelta, es decir de tomar una definitiva resolución (...)

MM: (...) Desde el dictado de la ley argentina digital, quitando toda esta inseguridad jurídica, el actual fondo del servicio universal y la utilización que se le está dando, ¿es un fondo con los importes realizados desde el dictado de la ley en adelante o son los acumulados también?

AP: con sus acumulados. El 10 de diciembre, no el 10 de diciembre no porque no fue, el 6 de enero de 2016, porque fue cuando se sumó después del 267, desde la asunción de la presidencia de Miguel de Godoy en adelante lo que se tiene es lo que había, con lo bueno... acá no hay un beneficio de inventario, el principio de continuidad del Estado, hace que lo que haya hecho la administración anterior, te guste o no te guste, vos tenés

que continuarlo. Puede haber cosas que hicieron bien, cosas que hicieron mal, podés estar o no de acuerdo, hay cosas que probablemente uno pudiera haberlo resuelto de otra manera, no me importa, lo que digo es, no hay beneficio de inventario. Vos tenés que tomarlo y seguirlo. (...) Vos lo tomas el 6 de enero o el 10 de enero de 2016, con lo que viene. Con lo que viene significa, lado positivo, lo que hay, en la cuenta saldo va a decir tanto, del remanente que viene del 2014 a enero de 2016, lo que haya depositado, más los remanentes que te queden del año 2001 a 2014, eso es lo líquido. Ahora vos también tenés obligaciones, que podés recuperar de lo que se podría haber reintegrado y no se recuperó y que son los planes que debes haber aprobado y no aprobaste, por lo cual vos tenés un debito del Estado hacia el particular, o sea el administrado, y si el administrado te debe. Eso no se resolvió del 2001 al 2014, con el problema que tienen todas las administraciones del 2001 al 2014, y del 2014 a hoy. (...)

MM: parte de lo que estabas respondiendo viene de la mano con la segunda pregunta que es, considerando que a partir del año 2016 en particular, se implementaron diversos programas específicos, en su opinión si se ha dinamizado la implementación del servicio universal en estos años.

AP: Sí. Mi respuesta es sí, ahora se dinamizó muchísimo, se utilizó como un mecanismo de desarrollo a partir de los instrumentos que el Estado también tiene, como por ejemplo ARSAT. Ahora yo voy a hacer un análisis estrictamente de competitividad, las empresa que brindan el servicio, que además con los usuarios son los aportantes a ese fondo son los que le entregan el fondo al servicio universal para que en forma discrecional el Estado Argentino decida dárselo al financiamiento para el desarrollo de la REFEFO a través de una empresa del Estado argentino que se llama ARSAT, que en realidad sale a competir en algunos casos con los mismos prestadores que son los aportantes. Eso lo analizas con la ley de defensa de la competencia argentina, probablemente, tendrás algún grado de dificultad sorteable. Si lo analizas con los principios rectores de la OCDE o de cualquier organismo internacional que tenga que ver con inversiones y defensa de la inversión privada o la ley de competitividad española, etc., es una acción típica de punibilidad por anticompetitividad, o sea es conducta de acá a la China. Porque en definitiva un privado tiene que sacar el dinero de sus accionistas, para que sus accionistas, a través del dinero que reinvierten busquen el desarrollo que necesitan, mientras que con el aporte que los usuarios de esas empresas se redistribuye una tasa determinada, y esa tasa determinada vuelve hacia el Estado y a una empresa, para que esa empresa desarrolle cosas que después esa empresa compite con las otras mismas empresas. O sea, no resiste el análisis de competitividad. Punto y aparte, eso está claro?

MM: Si, está claro lo que es estrictamente sectorial a lo que es más una cuestión de competencia.

AP: lo mío es una descripción, no estoy calificando. Ahora, dicho esto también es cierto que vos tenés una empresa del Estado, cuyos principales dos accionistas son dos entes centralizados del Estado, dos ministerios que en definitiva presupuestariamente no tienen dinero para invertir y generar un aporte irrevocable de capital o un aporte de accionistas con respecto a poder desarrollarse. Entonces vos tenías una decisión en Argentina que tomar, donde además de las infraestructuras privadas que se desarrollaron a partir de la privatización de Entel, además de las infraestructuras que se desarrollaron con otras prestaciones de servicios como el anillo de cablevisión, la fibra que desarrolla Gigared en la Mesopotamia, la conexión de 32 distritos de telecentro, además de todo eso, vos tenías una fibra dispersa por la República Argentina que no estaba interconectada o cerrada en un anillo, y eso hacía que lo que vos tengas, en definitiva no tenía ningún sentido o valor, porque no se terminó, porque se metió la política en el medio y eligieron otras prioridades sobre esta, no las analizo, vos asumís con lo que viene, y ahí la decisión que fue buscada fue tratar de buscar el fondeo necesario para tratar de interconectar la fibra, para que vos puedas tener una plataforma de un anillo de 30 y pico mil km para mejorar el servicio de interconexión en la República Argentina en términos federales. Te habla Alejandro Fabio Pereyra, entre los dos males, incumplir el servicio universal y pensar a ver cuál es el desarrollo y la pronta aplicación de ese dinero para que no pierda valor, ubicado sobre el desarrollo de una empresa estatal, que no tenía fondos necesario para desarrollar y que esos fondos irremediablemente necesarios para poder terminar la obra de la REFEFO, me parece que fue sabia la decisión de hacerlo en esas condiciones. Ese es el poder que te da la capacidad discrecional de tomar la decisión en el momento que corresponde, que es una decisión política más que una decisión técnica, está sustentada sobre una cuestión técnica pero vos tomas la decisión, es decir elijo este camino, como podría haber sido financiar el ARSAT 3, o voy a decidirme a hacer un sexto anillo de infraestructura que a Argentina le encanta hacer mal las cosas. Pero digamos, cumplido eso, el segundo paso fue la distribución... viene disfrazado de algo bueno... interconectar los colegios, interconectar los hospitales, la gente buena que necesita. A partir de eso se distribuyó también el servicio universal para interconectar y darle

un estándar similar a la interconexión de colegios que permitiría tener una mayor capacidad educativa por las nuevas tecnologías, por ende se le giro a otro programa que fue el de EDUCAR, ahora este que te habla lo pidió 70 veces porque nunca se cumplió. Entonces, evidentemente el poder administrador hizo lo que tenía que hacer? Si, ahora tiene que hacer lo que falta, es decir a ver bueno mostrame. De la misma manera en ARSAT uno por apurarse puso determinadas auditorias para ver si las cosas se hizo o no se hizo, por ejemplo, para poder liberar determinados fondos tenían que tener autorización, primero de la auditoría general de la nación, que me había observado en su momento, segundo que los nodos estén interconectados como correspondía, para eso la UTN que era la universidad tecnológica que tiene capacidad en toda la Argentina con sus regionales para poder chequearlo, y por último es la asequibilidad, el precio, el funcionamiento, esas fueron ideas que se me ocurrieron a mí en aquel momento, me hago cargo. Ahora, eso alcanza para un servicio universal? Hubiese sido mejor hacer otra cosa, yo creo que estas en etapa de empezar a hacer otra cosa, y ahí es donde empieza el debate, unos decían “utilicemos el servicio universal como mecanismo para poder dar créditos a la pequeña y mediana empresa” que fue lo que terminó siendo mucho más parecido a un fondeo del BICE que el otorgamiento de créditos, lo cual en aquel momento como primera evaluación podía ser posible porque es discrecional, pero cuando ves las consecuencias de que nadie se anota no le podes seguir girando dinero, si le seguís girando dinero... ya uno puede ser un análisis para poder resolver un tema en un contexto determinado que cambia a partir de la devaluación que se produjo en Argentina y la altísima inflación, ahora si vos querés insistir dentro de ese mismo contexto ya no es un error, sino que me parece que es un poquito más peligroso. Dicho esto, yo creo que el servicio universal debería ser analizado como generador de un mercado de capitales para el sector. El sector de la Argentina de Telecomunicaciones mueve el 2.6% del PBI y el servicio universal con el sentido que la norma manda, es decir de tratar de interconectar y llegar a la mayor cantidad de lugares posibles del territorio nacional, bajo ese norte debería ser utilizado como un fondo que le permita en la Argentina ser un fondo capitalizador de un mercado de capitales del sistema de telecomunicaciones, como son los seguros de garantía para determinadas cosas, los fondos de garantía reciproca, como tiene en el sistema de agroindustria, y que además podría ser cíclico y anti cíclico.

MM: En la línea de lo que estaba diciendo recién, hay una de las preguntas que salen de lo general, que me parece oportuno y está muy bueno, que tiene que ver con el proceso de evaluación de los programas, yo ya me estoy metiendo en los programas en particular y Ud. comentaba el tema de las auditorias de la AGN, de la UTN que podrían valer como algún proceso de evaluación durante la implementación y finalizada la implementación, pero con la experiencia del primer proyecto de ARSAT puede parecer quizá que resultaban insuficientes o que quizá faltó coordinación con otros agentes, entonces en base a eso es, qué se le ocurre para mejorar el sistema de evaluación durante la implementación y al finalizar el programa.

AP: Mira, el sistema de evaluación para estos grandes programas, por ejemplo el de ARSAT, para mí cumplió acabadamente o está cumplimiento acabadamente su misión, la verdad es que no creo que no lo esté cumpliendo. De hecho, hubo muchísimas discusiones porque no estaban hechas las auditorias, los nodos se habían cambiado, “bueno pero yo no pude acá y pude acá, acá se me inundó y lo hice en otro lado”, esa cosa muy argentina, muy nuestra de no cumplir con las obligaciones que habíamos asumido en la auditoria lograron enderezarlas, y eso para mí, rescato de ARSAT. (...). Pero por ejemplo en EDUCAR las auditorias nunca se cumplieron y fueron la causal, entre otras condiciones, para empezar a pensar en la rescisión que no se hizo como se debería haber realizado. En los dos grandes programas, si vos me preguntas, sí, creo que se pueden haber buscado otras se podrían haber puesto otras, en lugar de usar siempre las mismas podías usar otras, porque de esa manera también sirve para el resto de la Argentina, por ejemplo en lugar de usar la UTN podías usar la universidad del Comahue, o varias universidades, siempre lo hablo de parte de las universidades públicas porque tienen la capacidad de hablar el mismo idioma que el ente descentralizado del poder ejecutivo. Ahora, también, algunos decían elegir una universidad privada, por qué no, otros hablaban de Bureau Veritas, y yo no estoy de acuerdo, pero al estado no lo audita Price WaterHouse, lo audita la auditoría general de la nación, la Sigen (...)

MM: si, y es menos riesgoso que sea parte del Estado.

AP: Igual es un punto, yo le concedo mucha seriedad a las empresas privadas.

MM: Pero quizás ameritaría un proceso de licitación.

AP: Claro, y eso es un sobrecosto que me parece que se puede evitar. Ahora vamos al resto de los programas, cuando hablas de los ANR, ahí en realidad, cuándo se acredita que se desarrolló la infraestructura en tal o cual

lugar, cómo se auditó, quién lo auditó, dónde lo auditó. En algún caso, se que las autoridades del área han tratado de chequearlo de alguna manera. Me parece que habría que mejorarlo y mucho, de cualquier manera me parece payasesco seguir dándole para el desarrollo de interconexión de ultima milla a operadores locales los valores que se dan en aportes, es como pretender resolver el despliegue de la ruta 9 con 40 km de asfalto, la ruta 9 es un poquito más larga y 40 km no alcanzan. Y eso me parece que es hasta pernicioso, “das mucho que poco servirá”, es mejor prepararlo en otras condiciones y dar capaz no las mismas cifras, sino mayor cantidad para el despliegue con otro tipo de obligaciones, y eso si es discrecional (...) Pero está bien, no importa, lo importante es que sirva y capaz que hasta hay que darle a varias 20 millones, no a una, porque si vos le das a una parecería que todo le están dando a esa sociedad. (...) Me parece mucho mejor no ponerle límite y para evitar todo este tipo de discusiones habría que profesionalizar de otra manera, por eso digo que esto debería ser utilizado como mercado de capitales. Un mercado de capitales hace que su cantidad de plata disponible en el sector, sobre la devolución, sobre los intereses que se pueden cobrar sobre la reinversión, más lo que ingresa todos los meses, hace un flujo permanente de ingresos que le permite a este sector multiplicar varias veces esa misma cifra. Si el fondo universal es entre 4 mil, 5 mil u 8 mil millones de pesos, si vos lo utilizas como mercado de capitales, no te digo que, no soy un economista o un actuario para saberlo exactamente, pero no te digo si lo duplicas, pero más o menos, vas con varios actuarios que te determinen cuales es la capacidad a corto, mediano y largo plazo entre devolución, préstamo, capacidad de subsidio de tasas, y otorgamientos de ANR, etc., haga que este sector sea mucho más dinámico. Hay otros que dicen “no, bueno divídanlo en 4 y uno para cada operador gigante y otro cuarto para el resto y que hagan las obras”, me lo dijo una vez una persona y dije bueno, está bien, si el operador que tiene preponderancia en el norte lo mando a hacer obras al sur, el operador del sur lo mando a hacer obras al norte, y el operador de cuyo lo mando a hacer a Mesopotamia y a los pequeños y grandes ISP, cableras, etc., en su conjunto, lo mando a hacer fuera de sus áreas para generar mayor competitividad en este sector, capaz que lo miro, por qué no, mientras que haga las obras. Pero debería ser menos político para ser más técnico.

MM: Desde la experiencia en el sector, cual debiera ser el objetivo principal del servicio universal, en su opinión, y cuáles las principales políticas públicas a implementarse para cumplir estos objetivos?

AP: Vuelvo a decirte, que para mí, hoy en día después de una experiencia de 3 años y medio, yo creo que tendría que ser la base del mercado de capitales para todo el sistema de telecomunicaciones. Para mí un acuerdo con la bolsa de comercio, con sectores, no te digo financieros o de la banca porque ya sería más complejo, pero digamos que con una mirada mucho mas de multiplicador de la base monetaria que eso tiene como para darle mejor capacidad de financiamiento a este sector, que funciona con el financiamiento, o sea, cuanto más financiamiento hay mas infraestructura va a haber para poder mejor desarrollarnos y eso va a generar mayor conectividad y eso va a generar mayor capacidad del servicio y crecimiento. Que son en definitiva las obligaciones que te manda la 27.078, después discutimos, y es cierto, por ejemplo hay cuestiones que van a ser irremediables a tener en cuenta, por ejemplo conectividad de servicios básicos en determinadas condiciones, eso no lo puedes discutir. Ahora yo no puedo hacer el mercado de capitales para el despliegue de lo que le falte de 2G o 3G al prestador. Como tampoco puedo hacer eso, tampoco puedo hacer el apalancamiento de una empresa estatal desarrolle los 35 mil km de fibra óptica para después competir en el mismo mercado, tampoco. En la urgencia vemos.

MM: Qué mejoras introduciría en el actual régimen del servicio universal.

Ab. Pereyra: Primero lo definiría de otra manera.

MM: Cómo lo definiría?

AP: Porque en realidad es la capacidad de aportes del propio sector para financiar al sector en el mejor desarrollo de la modernidad de la industria. El único límite que existe, más allá de lo que quieran los funcionarios, es el límite de la tecnología y el conocimiento, aunque regulen la división de la radiodifusión con las telecomunicaciones, donde la tecnología te permita saltar estas barreras, el funcionario lo que hace es un papel tonto. Ese es el lado más patológico, el lado más productivo es que el sector de telecomunicaciones en Argentina debería ser a lo que en el mundo fue el desarrollo por ejemplo de las vías férreas para sacar la producción granaría de la Argentina del siglo pasado, lo que fue para Lincoln el telégrafo y el ferrocarril para poder ganar la guerra de secesión, lo que fue para Europa la interconexión de las autopistas que Eisenhower copió después en EEUU cuando volvió de la segunda guerra mundial. Nosotros tenemos que entender que en Argentina la economía digital va a ser la que deje de lado la economía analógica. Entonces la capacidad de

despliegue de mayor crecimiento comunicacional de la Argentina y entre argentinos, y de la Argentina para con Latinoamérica y el mundo, es irremediamente así, ahora, eso es costosísimo, y tan costoso es que nos obliga a nosotros a tener la capacidad de prever a mediano, corto y largo plazo todo este desarrollo, sabiendo que a veces le podemos errar. (...)

MM: Es decir, como principal objetivo la conectividad.

AP: Obvio, pero no como una cuestión imperial de que somos el país que lo vamos a hacer, sino como una necesidad regional, nuestros vecinos también tienen estas necesidades (...) yo creo mucho en el sector privado, o sea, es el sector privado el que tiene que desarrollar esto, pero el país le tiene que dar la seguridad jurídica y las capacidades, entre otras condiciones, de infraestructura, que si es necesario pueda colaborar en ese financiamiento. (...)

MM: volviendo a uno de los temas que me resulta también interesante para el trabajo de investigación es ¿Cómo se manejó, o cómo se solía manejar el tema de la agenda de los temas que entran al servicio universal?

AP: Facilísimo. El directorio del Ente tiene un secretario y 6 subsecretarios, todos directores. Cuando dice desígnese los fulanos de tal con el rango de... si dice subsecretario es director, si dice secretario es presidente. La diferencia no es menor, la diferencia es que no es primo entre pares, el presidente está nombrado con mayor responsabilidad que el resto del directorio, eso que hace, si vos vas al acta N° 1 y N° 2, cuando se construyó el acta, yo propuse en aquel momento copiar las actas de cómo tomar decisiones del Consejo de la Magistratura.

(...) No, y bueno apareció el acta 1 y después el acta 2. Cuando vos miras el acta 1 el presidente se arroga la capacidad de determinar qué temas van al directorio, sin posibilidad que los directores propongan, y esto es lo más cómico porque yo pensé bueno no creo que esto sea tan así, yo tomé la decisión una vez de proponer 27 millones de temas, todos estos temas: servicio universal, deuda del servicio universal, lo mandé por mail y dije yo te propongo resolver todo esto que está ahí, "no bueno, vamos viendo", está bien es facultad de presidencia, perfecto, que sea facultad de presidencia. (...) Ese temario lo arma exclusivamente el presidente sobre las iniciativas que el presidente del organismo considera. Después está en uno proponer temas y en la negociación de la política, pero no reglado, yo puedo decir a mí me interesa resolver el caso del ANR de la sociedad mendocina, por poner un ejemplo, bueno no, mira, está bien, pero le van a dar (...) capaz entonces ahí se puede generar una mediación de comunidad de intereses dentro del directorio que podrían lograr que un tema sea tratado. No es obligatorio, no es como el reglamento de la cámara de diputado donde 3 legisladores firman en comisión el tratamiento de un tema y el presidente de la comisión tiene la obligatoriedad de tratarlo, viste es así.

MM: la agenda viene dada entonces por el presidente del organismo.

AP: el presidente del organismo determina la agenda, el temario.

MM: me había resultado llamativo, por ejemplo, que el programa conectividad vino impulsado por una indicación del Ministerio de Comunicaciones.

AP: Ahí vamos, por eso te digo, te estoy contando, no para este caso, sino para todo lo que se resuelve, la FM en medio de la nada o para resolver el refarming o para hacer el proceso de fusión más grande de la Argentina o para aprobar un programa de servicio universal. Además hay otros temas de la administración común que son tratados directamente por la presidencia (...) Ahora, eso es una decisión de un lado positivo, que es que el presidente ejerce su poder y tiene su grado de responsabilidad, si los demás te dicen trata tal cosa y vos no lo trataste y el día de mañana tenés un problema, el problema no depende de los 6, depende de uno que tiene que dar explicaciones. Dicho esto vamos al caso del servicio universal.

En el caso del servicio universal el programa vino a petición del ministerio de modernización porque era el accionista principal de ARSAT, lo que blanqueaba este accionista principal, en realidad era que no tenía capacidad económica ni presupuestaria para poder recapitalizar la empresa que tenía, o sea era obvio que había un problema de misiones y funciones, la coordinación entre el mecanismo de las sociedades anónimas, independientemente que sean del Estado, que se aplica la ley de sociedades anónimas y la ley de ministerios y sumas la ley de presupuestos, vos la ley de presupuestos el ministerio de modernización, el ministerio de comunicaciones, tenía determinadas partidas, no tenía otras, tenía esas partidas y no tenía otras. Tenía facultades el jefe de gabinete de poder distribuir partidas, pero partidas sobre las misiones de ese ministerio chupaba de otro ministerio, entonces ese ministerio ¿Tenía partida para poder capitalizar a ARSAT? No. ¿Tiene partida para poder resolver la continuidad del sistema REFEF? No. ¿Tiene partida para poder hacer ARSAT 3? No. Eso hace que, por un acto de responsabilidad, si la empresa se encuentra sin la capacidad de capitalizarse, la

responsabilidad de su presidente y su directorio es actuar en función de lo que la ley de sociedades les indica, entre otras condiciones y si es necesario, presentarse a concurso. No tiene otra. (...) Disyuntiva, o aplicas la ley de sociedades con las responsabilidades que eso implica por no poder capitalizar, o violas la ley de presupuesto el ministerio de modernización haciendo una partida que digamos que es incumplimientos y malversación de fondos públicos, o en ese caso, para qué se necesita esto? E irremediamente lo que se pretendía de esto encuadra dentro de las facultades que te da el servicio universal entre la reglamentación y la 27.078. Entonces en una justa composición de intereses, sumado a la hermenéutica de 3 o 4 normas que te permiten hacerlo, me pareció que era inteligente la salida. Y debo reconocer que, a diferencia de otra administración, Miguel de Godoy era una persona que podía administrar las disidencias, yo no estaba de acuerdo por ejemplo en darle la plata sin que me auditen, por varios motivos, primer motivo un motivo político, porque si a mí la AGN ya me había puesto los puntos en la administración saliente de no haber utilizado la plata y luego hacerlo en forma no regular, yo lo que tenía que hacer es administrarla, ver cómo disponerla y tener la seguridad de que la auditoría iba a analizar sobre las cosas que hago y no sobre lo que otro ya me marcó y encima hago lo equivocado. Y Miguel lo entendió, en eso fue muy valiente (...) Bueno, pero ahora lo vemos, pero deja que termine de contarte de ARSAT que es más importante. Ahí fue cuando Miguel aceptó mis consejos, o sea, Miguel la diferencia de lo que el acta 1 ya me habían dicho “no, yo decido”, también Miguel fue el que dijo “si, para tenés razón porque yo no quiero ir a Comodoro Py” y la verdad que me parece que es entendible, y con su asesor jurídico en aquel momento, con Canesse y con otro muchacho mas, Gerardo de León, nos sentamos, le buscamos la vuelta y armamos esa capacidad que nos dio para ese programa de ARSAT, que vuelvo a decirte, que es otorgamiento que es capitalizar en definitiva, para hacer un destino específico que servía para el servicio universal, a través de la herramienta que tengo y que la puedo utilizar, con controles cruzados además de los ya existentes.

Vamos a EDUCAR. EDUCAR vino exactamente igual, lo único que dije es si Uds. quieren la firma mía, el convenio es idéntico que firme con ARSAT, sino no. Y Miguel dijo, si es cierto y entonces así se firmó. El problema no fue la firma, el problema fue que se incumplió y desde que se incumplió en adelante, es un juego de gato y ratón que te pido, que me dice, que mañana, que pasado (...) y acá sigue estando sin poder resolver lo que había que resolver, que algunos de los directores, en distintas facetas, hicimos los planteos que teníamos que hacer por la rendición de esto. Uno de los principales fue Ambrosini en su momento, la actual presidente, con Heber Martinez y conmigo firmamos varias notas pidiendo rendición de cuentas, hasta que Miguel se fue y ahí uno de los directores cambió de posición, dejó de ser director para pasar a ser presidente, y ahí la cosa nuevamente llegó al oscurantismo (...) En cuanto al financiamiento, en las discusiones del directorio, los 6 actores de reparto no, pero 4 de los actores de reparto planteamos la necesidad de discutir que sea un mercado de capitales. Por qué? Porque los ANR tienen una desventaja, la primer desventaja es que una vez que te otorgo un ANR tenés que pagar el 35% de ganancias, si yo te doy un millón de pesos, en realidad te estoy dando 650 mil pesos, pero si en lugar de darte eso te doy un préstamo y vos me devolves de a 1 centavo sin intereses, vos lo podes utilizar hasta para descontar tus ganancias. Entonces la plata que te di es plata neta, está claro? Por eso yo hablo de un mercado de capitales, eso tiene que ser un efecto multiplicador. Entonces bajo ese lema yo dije, si es así, es necesario hacerlo pero por lo menos con cierto grado de seguridad de devolución, porque si yo voy a darlo para beneficio que el pleno de lo que se dé no sea imputado a un ANR, es decir con descuento de ganancias y además rendición de cuentas, sí tengo que tener la garantía de que si doy un millón, cómo me devuelve ese millón. Qué capacidad tengo para hacerlo, entonces ahí funcionan las sociedades de garantía recíprocas, son sociedades que responden ante el incumplimiento de uno de los operadores, pero las sociedades de garantía recíproca están constituidas por socios fundadores que son aportantes de ese fondo, donde paga la diferencias de tasas (...) entonces así empezó la discusión y terminó en una discusión que no tiene nada que ver que es la del BICE donde dijeron “bueno esta plata se la damos al BICE, el BICE va a dar una plata con tasa subsidiada”, primero el BICE luego el Banco Nación, lo malo, puede ser, no digo que sea malo, pero se dio en dos contextos que eran complejos. Primer contexto, el primer descalce de la economía en agosto o septiembre del año pasado, y ahí las tasas, por más que vos subsidies una parte importe la tasa no resulta interesante a nadie y esa fue la primera, y la segunda, es el cambio de la ecuación económica del valor y los insumos que se compran, porque si los insumos son en dólares y el valor del dólar cambia radicalmente, es imposible, proyecto que se presente fracasa.

MM: Eso me pareció una actitud muy inteligente dentro del organismo, que dentro de algunos programas, tienen esa actitud de flexibilizar lo hecho para marcar la continuidad que es como la actualización de los primeros ANR, o las mejoras en el segundo ANR.

AP: Eso es muy bueno, pero eso que estás diciendo, en algún momento va a haber que revisarlo, porque la economía argentina no puede permitir que se indexe continuamente, porque siempre vos estas indexando sobre el pasado y cuando indexas sobre el pasado lo traes al presente y eso tiene reflejo directamente hacia el futuro. Entonces en algún momento hay que hacer un corte, entonces como haces ese corte? Ponerlo en valores diferentes, o sea, yo estoy financiando la compra de x cantidad de cosas, no financio plata, financio x cantidad de cosas.

MM: de hecho es un dato que me llamó la atención al momento de comparar y analizar los programas, es que el último programa de entregas de Tablets, salió en dólares, pero el fondo no está en dólares.

AP: Por ejemplo. Y esa de Tablets, se resolvió sin tomar en cuenta que algunas que estaban cotizando estaban impugnadas en cotizaciones anteriores, y entonces hay que ver si esa falta de información de la operación anterior no tuvo un reflejo en que alguien sea adjudicado ahora. Eso sí hubo que haberlo hecho y nadie lo hizo (...)

MM: (...) Otra pregunta tiene que ver con la formulación de los programas, y acá entran preguntas sobre lo que ya mencionó un par de veces y que tienen que ver con que si bien las reglas de juego de la Ley Argentina Digital en adelante otorgan un gran margen de discrecionalidad al administrador del fondo para flexibilizar su utilización, en la formulación de programas esa discrecionalidad al momento de la toma de decisiones, puede acotarse para tomar la mejor decisión posible, el tema es el siguiente, en los primeros proyectos, y en los grandes, como EDUCARSE, como el ARSAT y demás, son proyectos que vinieron muy bien armados de afuera, de una empresa, de lo que sea, pero vinieron muy bien armados, con análisis económico financiero, con presupuesto, con análisis de impacto, pero otros programas, que no han venido externamente, como por ejemplo estos programas de tasas de crédito, o el programa que recientemente se aprobó para conectividad de centros de salud, son programas que no cuentan con antecedentes, económico financiero ninguno, son programas que llama la atención que a todos se les da 500 millones de pesos en base a ningún tipo de análisis. Entonces hay como un nivel de discrecionalidad, no hay mecanismos de evaluación tampoco, ni durante la implementación ni para la finalización. Es como que el margen de discrecionalidad que quiere otorgar el marco general se replica como casi de manera irresponsable en los últimos programas.

AP: Vamos a definiciones clásicas, la actividad discrecional y actividad reglada, la reglada no es 100% reglada, hay cosas que dan un margen, por ejemplo señor juez de 8 a 25 años, y te da entre 8 a 25 años, es reglada, el que matare a otro tiene una pena en estas condiciones, pero te da un margen de 8 a 25. Y lo que es discrecional sí, pero hay marcos que son atendibles, por ejemplo el marco que es atendible son las dos normas de clausura de un Estado liberal gracias a nuestros padres fundadores, para el ser humano común, el ser humano de a pie, todo lo que no está expresamente prohibido está permitido (...) todo en la Argentina se tergiversa, pero el sentido de los padres fundadores es ese, no es otro, y para el Estado es al revés, todo lo que está expresamente no dicho habilitándolo a que lo haga está prohibido. En Argentina con el derecho de emergencia que vivimos eternamente, esto se tergiversa en la administración pública todo el tiempo, o sea, el administrado ningún administrado, o sea flaco agáchate y seguí camino y nosotros somos el estado y hacemos lo que queremos. Este es el deber ser lo primero y la realidad lo segundo. Las administraciones van fluctuando entre su ingreso a la función y su finalización de mandato, empiezan con la amplitud de que todos ayudemos al desarrollo de la actividad y terminamos con los fanáticos. Pero no esta administración, es una crítica que yo puedo hacer en mis 53 años, me crié con la democracia en mi juventud y mi adultez, o sea es una crítica que le puedo hacer desde el viejo Raúl a la actual gestión, o sea empezás con la capacidad de “bueno, integrémonos, etc.”, algunos lo llaman transversalidad, otros tercer movimiento histórico, otro lo llamaron vamos por una Argentina creciente, pero empezás así y terminas con los fanáticos. Porque lo que se refleja en la cúpula del poder cuando lo miras en la administración, hacia abajo se empieza a reflejar en otros ámbitos también. Empezás con que “por qué no vamos viendo” y terminas encerrado con cuatro, casi como en la película la caída. Dicho esto, los tres temas, la discrecionalidad clásica, la real y esto que te quiero decir como el contexto general, que no es una crítica a esta administración, sino a todas, lo que vos planteas tiene una dicotomía. La buena administración hace que si vos para un plan, por mas grande que sea de ARSAT, tomaste ciertos recaudos después no podes dejar de tomar

recaudos para otros planes, tenés que tomar casi la misma lógica, porque si no es como que en realidad tenés estándares diferentes. En los estándar que tienen que ver con los impactos económicos de las últimas decisiones, es vos pensá la degradación que hubo de lo que se le pide a EDUCAR al proyecto de interconexión hospitalaria, vos mirá una y mirá la otra. Qué paso entre esto y esto? O sea, vos deberías copiar la certezas que te dio acá y mejorarlas si te fue bien sobre este plan que vienen a ser lo mismo pero en otro ámbito. Por qué cambia eso, porque generalmente se da lo que te digo como tercera opción. Las administraciones a medidas que llegan sus tiempos de finalización empiezan a tener una actitud de que les quedó corto el plazo por el cual estuvieron, entonces comienzan a tener errores que son errores importantes.

(...) Esta administración en esta área puede tener cuatro grandes hitos (...) y por último la decisión de no convertir una inversión en algo inútil, es decir no dejar la REFEF0 en algo inexistente, después de ahí tenés 20 millones de ideas, tenés gente que te va a decir que tenés que privatizar, que hay que venderla, que hay que aplicarle management de función privada, otros dicen que no que tiene que ser solamente estatal, no importa, pero vos tenés algo que vale y vale mucho. Entonces, todo esto que te acabo de decir, lo bueno que tiene que ver con la pregunta que vos me estás haciendo, es que se da por la borda cuando eso se fanatiza. (...) Cuando vos me preguntas en la discrecionalidad, en los tiempos que corren a la finalización de un mandato vos lo que tenés que hacer ahora es el resumen y el ordenamiento para que, si te va bien en las elecciones la administración que entre, que sos vos mismo, o alguien de tu sector, pueda tener a pie puntilla qué necesita para poder continuar, o cambiar y que no sea un despedote como fue la toma de Sabatella, la salida ordenada de Berner, que uno entraba y ¿a quién le pregunto acá?, yo porque conozco (...) Si vos me preguntas, la realidad contra el reglado, y sí si yo miro un proyecto donde no tengo ni el impacto económico, ni la justificación técnica, y mucho menos la motivación que me fundamente por qué le tengo que dar lo que me están pidiendo, y a uno le doy 500 y en un caso exactamente igual le doy 20 palos, la discrecionalidad no es sinónimo de arbitrariedad. (...)

(off the record) **MM: dos preguntitas finales. En la ley Argentina Digital se habla que la Autoridad de Aplicación determinará los objetivos del servicio universal, por qué crees o conoces que no se ha hecho, que no se han determinado los objetivos del servicio universal.**

AP: Porque si se determinan te limitan. Y yo creo que lo que debería ser, eso debería ser en consulta pública. La Setyc en eso tiene un mecanismo bastante piola, propone una norma en el sector, y lo supedita a consulta pública, y una vez que la consulta pública se termina, con su discrecionalidad, acepta o no las recomendaciones. Yo creo que en algún momento va a haber que hacerlo pero con la obligación de revisarlo anualmente, porque la tecnología tiene tal nivel de velocidad que hace que lo que hoy puedas decidir dentro de un año sea atarte. Entonces necesariamente darle la seguridad jurídica, en noviembre vas a resolver los objetivos del año siguiente, pero no vas a tocar lo que ya tenés de lado.

MM: una de las discusiones en el momento de la redacción de la ley fue que querían poner los objetivos en la ley, y la idea no es que cambiemos de ley cada uno o dos años, o en el mejor de los casos cada 7 que es el ciclo de la tecnología,

Ab. Pereyra: por eso digo, yo creo que (...) lo puedo decir exagerado cada año, pero puede ser cada cambio de administración. Lo que no puede hacerlo es pétreo, porque lo que vos hoy pones mañana no tiene mucho sentido.

MM: y si tuvieras que definir hoy 2 objetivos del servicio universal cuales serían?

AP: hoy los dos objetivos del servicio universal para mi puedo decirte, uno un mercado de capitales, debería ser la base del sector ese mercado de capitales para cumplir los objetivos del servicio universal, y el servicio universal volcado hoy a la actividad es segmentarlo por sector, por envergadura empresaria, obligándole el despliegue fuera de su zona de actividad principal, eso pura y exclusivamente para generar más competitividad.

MM: Muchas gracias por todo el tiempo. Una última pregunta, sobre el tema de capitales (...) con respecto a la idea de mercado de capitales se imagina que la gestionaría el mismo organismo generando un sector especializado al respecto o tercerizándolo.

AP: No, no, no. Tiene que participar el organismo, con otros sectores

MM: en cooperación con otros sectores específicos, pero sí recaer en cabeza del organismo.

AP: obvio. Además no lo puede hacer de otra forma. No lo va a poder hacer porque la ley no se lo permite. El fondo fiduciario donde tenía participación el sector empresario con el decreto 764, eso no lo permite la 27.078, antes vos tenías que en los programas participaban público y privado, eso no existe más, como no existe la ley no lo puso y quiere decir que la voluntad del legislador fue que eso no exista. Entonces vos no lo puedes hacer

violentando lo que el espíritu del legislador quiso. Eso no impide a que vos desde el organismo, con otros, o sea CNV, la bolsa de comercio, las bolsas de comercio como la de Rosario y varias más, colaboren en la construcción de un mercado de capitales que le permita, entre otras condiciones, el efecto multiplicador para que eso tenga sustentabilidad con un estudio actuarial como corresponde, y después, a partir de eso o conjuntamente con eso bancar los servicios.

Entrevista a Miguel Pesado, 27/03/2019. Efectuada por medio de correo electrónico.

1. ¿Cuál es su punto de vista respecto de la demora en la implementación de los programas del Servicio Universal en la Argentina?

Las demoras, en todo sentido, ha resultan perniciosas puesto que involucran procedimientos del Estado que, de una u otra forma, deben volcarse en beneficio de la gente.

La burocracia ha sido siempre un problema y lo sigue siendo, actualmente uno de los programas más importantes como es el de los fondos destinados a nuevas redes o mejoramiento de las redes existentes (Aportes No Reembolsables - ANR). La complejidad que incorporó el ENACOM para otorgar los aportes resultó excesivamente burocrática implicando la demora en la evaluación y gestión de los Proyectos presentados por las Cooperativas o proveedores de Internet que han llegado a superar el año.

En los casos que se han cumplimentado los requisitos de la licitación y los operadores resultaron beneficiados con el aporte, aun así, los montos han resultado exigüos, son en pesos, los que finalmente cuando llegan a ser volcados en trabajo o componentes para el desarrollo de una red, los mismos han perdido gran parte del valor. Si a esto sumamos las devaluaciones del peso producidas en el ínterin (entre el otorgamiento del ANR y la ejecución de la obra) el aporte queda en gran parte diluido.

2. Considerando que a partir del año 2016 se han implementado diversos programas específicos del Servicio Universal, en su opinión: ¿Se ha dinamizado la implementación del Servicio Universal en estos años? De ser afirmativa su respuesta, le solicito la fundamentación; como así también, aquellos aspectos que desee cuestionar sobre dicho proceso y su instrumentación.

A partir de 2016 se ha notado una activación en el destino de los fondos del Servicio Universal y también una definición de los programas y un ordenamiento más sistematizado de los fondos. No obstante este aparente beneficio no se ha reflejado en una verdadera utilidad para la población que continúa sin poder acceder a servicios y, cuando lo logra, accede a poca oferta con prestaciones deficientes.

De los tres programas fundamentales implementados desde 2016 (PROGRAMA DE CONECTIVIDAD, PROGRAMA DE REDES EDUCATIVAS DIGITALES y PROGRAMA DE ADULTOS MAYORES) el que mayores recursos ha absorbido es el PROGRAMA DE CONECTIVIDAD. Hasta fines de 2018 se han destinado un porcentual aproximado al 80 % del fondo con destino directo para ARSAT (REFEFO), y el restante 20 % se destinó a los ANR de Cooperativas y operadores de Internet. Estas obras de ARSAT, que sin lugar a dudas contribuyen a mejorar la conectividad, en su implementación mantienen la discrecionalidad de la apertura de nodos, por lo que en los hechos se refleja en una decisión política de beneficiar a municipios o regiones afines políticamente, perjudicando en la inversión a quien no se alinee con el gobierno nacional.

Otra cuestión relevante, es indagar si es el FFSU el que tiene que nutrir de fondos a ARSAT para el despliegue de infraestructura en redes troncales de fibra óptica, porque estos fondos deberían estar destinados directamente a las redes de usuarios finales en zonas carentes de servicios o servicios deficientes. Los Fondos del Servicio Universal deberían ser destinados, en su mayoría a programas similares a los ANR, y ser encajados en beneficio de Cooperativas y proveedores de Internet de zonas o regiones de todo el país necesitadas de comunicaciones, incluso a las empresas provinciales de telecomunicaciones (conocidas como SAPEM) de manera de aplicar este recurso con verdadero sentido social y federal de las comunicaciones.

3. Desde su experiencia en el sector, ¿Cuál debiera ser el objetivo principal del Servicio Universal? y ¿cuáles, las principales políticas públicas a implementarse para su cumplimiento?

Los fondos del FFSU deberían estar destinados a llevar comunicaciones a zonas o regiones del país con carencia o deficiencias en los servicios de telecomunicaciones, en donde los prestadores dominantes no tienen un verdadero interés económico y por tal motivo no invierten porque no tienen retorno de utilidades. Es el Estado Nacional quien debe asegurar la igualdad de prestaciones para todos los habitantes del país. Las necesidades sociales y las razones geopolíticas son también cuestiones que deben atenderse con los recursos del FFSU. La

forma injusta y discrecional en que se maneja este recurso es consecuencia de la inequidad de distribución y, desde luego, crea desigualdades sociales importantes en lo que hace al acceso equitativo de las comunicaciones. Achicar la brecha de acceso a Internet es responsabilidad para el Estado y de los funcionarios intervinientes, y justamente el FFSU se ha creado para financiar políticas que superen estas falencias, así lo enunció la UIT, no solo para Argentina sino para todos los países del mundo. Un grave error de esta gestión es que desde el 2016 se han afectado fondos hacia fines que pueden interpretarse como distintos del Servicio Universal.

Como políticas públicas se me ocurre que hay acciones muy concretas que contribuirían a una mejor provisión de las telecomunicaciones, una de ellas es que deberían replantearse, sin mayor demora, todos los Programas aprobados desde 2016 en la distribución de los fondos del Servicio Universal procurando una mejor distribución y una mayor equidad que aseguren comunicaciones en calidad y cantidad para todos los habitantes por igual en cualquier localidad en que se encuentren, ese sería el objetivo final deseable y a eso hay que apuntar.

4. ¿Qué mejoras introduciría en el actual régimen del Servicio Universal en la Argentina?

En una opinión consensuada con otros colegas, que también abalamos desde FUNDTIC, hay mejoras que podrían introducirse con creatividad en el mundo de las TIC, las cuales se orientan a impactar positivamente tanto en usuarios como en prestadores, generando puestos de trabajo. Una medida concreta, que promovería la productividad de todo el sector y generaría enormes beneficios a los destinatarios del Servicio Universal, sería la de bajar el IVA de los Servicios TICs del 27,5 % y llevarlo al 18 %. En Argentina necesitamos bajar los impuestos y no subirlos, de esta forma se moviliza la economía. Otra medida que en simultáneo debe implementarse es la de incrementar la tasa de recaudación del SU al 2% y aplicar una distribución más equitativa de los recursos para los fines específicos sociales y carencias de telecomunicaciones.

Entrevista a Edmundo Poggio, 25/03/2019. Efectuada por medio de correo electrónico.

1. ¿Cuál es su punto de vista respecto de la demora en la implementación de los programas del Servicio Universal en la Argentina?

Desde su origen, en la apertura de la competencia, los reglamentos fueron demasiado complicados y con los constantes cambios de regulador se tardó quince años en redactar un reglamento aplicable y proceder a la apertura de la cuenta. La conformación de un Comité administrador del fondo con la participación de todos los sectores de la industria y con la presidencia del regulador resultó ser un esquema funcional que permitió el arranque del sistema y las primeras licitaciones. Luego, con un nuevo cambio de regulador, la oportunidad de manejar un fondo con fines políticos llevó a la disolución de ese esquema, la "estatización" del fondo y el consecuente regreso a fojas cero del sistema.

2. Considerando que a partir del año 2016 se han implementado diversos programas específicos del Servicio Universal, en su opinión: ¿Se ha dinamizado la implementación del Servicio Universal en estos años? De ser afirmativa su respuesta, le solicito la fundamentación; como así también, aquellos aspectos que desee cuestionar sobre dicho proceso y su instrumentación.

Con un nuevo reglamento de SU, dedicado fundamentalmente a regular los aportes, con una definición de programas tan extensa como difusa, y fuera de los límites de la propia ley 27078, que indica acertadamente que los beneficiarios del SU son los usuarios y no los licenciatarios, Arsat, pymes, cualquier institución del estado, etc., Con este marco, es difícil que la Enacom pudiera enfocarse en programas adecuados a los fines propios del SU.

Como consecuencia, los aportes que se han realizado a Arsat no deberían haberse hecho son fondos del SU sino de su accionista, o sea el gobierno nacional, los fondos dedicados al tema educativo son lo más parecido a una política acertada y a un trámite mediante licitaciones, la entrega de tablets no configura ningún servicio ni provee ninguna infraestructura, y los ANR si bien tienden a cumplir un objetivo plausible deberían haber sido planificados, licitados y fiscalizados por la Enacom y no producto de proyectos presentados aleatoriamente por un prestador.

Respecto al programa de créditos subsidiados, es un proyecto bueno e importante, pero no veo que encaje muy bien en los objetivos del SU, ya que es para mejorar el servicio en forma genérica una localidad de varios miles de habitantes, lo veo más como aporte del gobierno al despliegue de banda ancha a nivel país.

3. Desde su experiencia en el sector, ¿Cuál debiera ser el objetivo principal del Servicio Universal? y ¿cuáles, las principales políticas públicas a implementarse para su cumplimiento?

Como su nombre lo indica el SU debe ser empleado para proveer Servicios TIC básicos a usuarios en zonas geográficas o de sectores sociales que no dispongan o puedan acceder a los mismos. La definición de servicios básicos es algo que ha ido cambiando con el tiempo y que en nuestro reglamento no figura. Es importante notar que en muchos casos no sólo habrá que aportar para la provisión de la infraestructura, sino también prever el sostén de la misma en el tiempo, cuando los ingresos no cubran los costos del mantenimiento del servicio.

4. ¿Qué mejoras introduciría en el actual régimen del Servicio Universal en la Argentina?

Debería definirse una clara política que se centre en las necesidades de los usuarios y no de los licenciatarios o reguladores. El planeamiento es responsabilidad del estado y todas las prestaciones deben ser licitadas. Deberían plantarse objetivos sobre los servicios básicos a proveer. La administración del fondo de SU debería volver a incluir a representantes del, ya que son ellos los que aportan los fondos y conocen el mercado y sus necesidades. Ese comité con la propia Enacom la cabeza debería definir los proyectos, priorizarlos, licitarlos y fiscalizar su cumplimiento.

Entrevista a Ricardo Porto, 29/03/2019. Efectuada personalmente. Desgrabación de parte pertinente.

MM: Me gustaría arrancar con una opinión general que me puedas dar del SU:

RP: Me parece que es un buen punto de partida el que vos planteas, efectivamente lo que vos decís es en el marco del 764. ¿Cuál es la ideología del 764? El 764 tenía un presupuesto, toda la legitimación del 764 es para satisfacer los derechos de los usuarios. Como se satisfacen los derechos de los usuarios? En marco de competencia, como se diseña esa competencia, básicamente a través de tres reglamentos: Reglamento de interconexión, el Reglamento de Licencias y el Reglamento de Administración de espectro. Entonces si vos te fijás los 3 reglamentos tienen como telón de fondo la idea de la competencia. En el de licencias no le vamos a poner exigencias mínimas de prestación, cualquier puede prestar cualquier servicios, que venga todo el mundo. La idea era que el reglamento de licencias no fuese una barrera de entrada. Cómo hacemos un mercado abierto a la competencia si los dueños de las redes pueden utilizarla de manera discrecional? A través de un reglamento de interconexión en donde se abra el mercado, las redes y generemos competencia. Y por último cómo administramos y gestionamos el espectro, bueno de una manera abierta, transparente y competitiva de modo tal que la mayor cantidad de prestadores puedan venir a usar el espectro de manera abierta y competitiva.

Ahora bien, como bien vos decís, por más que diseñemos el mejor mercado posible, el mejor diseño institucional, va a haber un sector de la sociedad que se va a quedar afuera de ese mercado. Precisamente para eso, se dispone el servicio universal, para atender esas fallas de mercado, para atender esos sectores que quedaron afuera del mercado, sectores económicamente postergados y geográficamente aislados, en donde el mercado no iba a darle una respuesta y ahí llega el SU para atenderlo. Me parece muy atinada esta primera observación que en la ley AD, hubo un interregno con el 558 pero dejémoslo de lado que luego lo vemos, pero me parece que si hay una diferencia sustantiva es que el SU se inserta, a diferencia del 764 de un Estado ausente, una apuesta al mercado, desregulación, economía libre, bueno en un contexto absolutamente distinto. Cómo juega la idea de SU universal en un Estado políticamente muy activo. Si uno se guía por los resultados objetivos, parecieran que los objetivos del SU se lograron mucho más plenamente durante todos estos años. Es decir si vos repasas, yo me acuerdo cuando estuvimos en el tema de AD y Liliana Fellner hizo el discurso de apertura, detallaba todos los logros que se habían obtenido en el sentido de Conectar Igualdad, llevar telefonía a distintos lugares, tender las redes, atender pueblos lejanos, entregas de computadoras, una enorme cantidad de logros que se habían obtenido. Entonces, independientemente de cuál había sido la herramienta, los objetivos del SU a mí me parece que se cumplieron mucho más eficientemente y mucho más plenamente en el marco de un Estado activo. No sé qué te parece a vos? (...) A mí me parece, y estoy pensando que, no sé cómo es la convivencia entre el SU y un Estado políticamente activo, porque lo que se propone el SU, que es atender a los postergados y demás, si el Estado lo lleva adelante a través de políticas públicas determinadas, con un rol activo, con la creación de una empresa importante como fue ARSAT, tal vez no sea compatible y se convierta en una herramienta innecesaria o sobre abundante. Para qué me sirve el instituto del SU si tengo un Estado que me va a llevar computadoras, señales, conectividad, internet, satélites, etc. Cual sería entonces el objetivo del SU en el marco de un Estado activo (...) Hay otro aspecto que me parece interesante, pero también vos de alguna manera lo subrayaste, es cuales son los instrumentos del SU. Y te acordás que el 764 estaba atado a la telefonía y en el 558, que viene ahora a cuenta, avanza en no atar el SU a una determinada tecnología sino que veamos cuales son los objetivos del SU, a qué sector tiene que atender y lo puede atender con uno u otro servicio. Yo creo que

esto, y estoy recordando que en África se dio un gran debate porque la telefonía básica era la estructura de aquellos años, y creo que fue Nigeria, en donde se vio por primera vez que el SU podía ser la telefonía móvil, por dos razones. Primero porque es ecológicamente mucho más sustentable, no tenemos que serruchar arboles y hacer postes y porque es infinitamente más barato llevar conectividad a través de telefonía móvil y no por la básica. Ahí empezó el cuestionamiento sobre por qué lo atamos a una tecnología, si puede ser la telefonía móvil y me parece que el 558, el otro decreto que regula el SU, me parece que avanza en el sentido de no atar el SU a un servicio, lo que me parece que hoy está actualizada y la diversidad de servicios debiera ser la regla.

MM: (...) Entonces me parece bueno el punto y me parece que también es en parte porque se puede justificar válidamente, que hoy por hoy, al menos en Argentina, y creo que en gran parte de Latinoamérica también, el instituto del SU va más relacionado y de la mano con justificar objetivos de políticas públicas tendientes a la conectividad en general del territorio nacional lo máximo que se pueda conectar.

RP: Sí, estoy de acuerdo. Y vos que estás haciendo el trabajo sobre AD y trabajaste en AD, a mí me parece que la Ley AD, si bien se planteó como una ley convergente, no terminó siéndolo porque convivía con la LSCA y con dos organismos. A mí me parece que entramos en otra instancia en donde ¿Cuál debiera ser el papel del SU en la convergencia? Ya el SU en AD pero en un escenario convergente, a mí me parece que esta idea habría insertarla en un concepto más amplio. En general el mundo en materia de telecomunicaciones, adoptó un modelo regulatorio que, con matices, se instaló en buena parte de los países que es, el mundo de las telecomunicaciones se regula a partir de cuatro reglamentos que son licencias, interconexión, espectro y SU. Entonces ahora, el debate de la convergencia plantea, primero, sirve ese modelo regulatorio de cuatro reglamentos para regular la convergencia? Y si la respuesta es positiva, bueno indudablemente va a haber que agregarlos, y ahí sí creo que tendríamos que dar un tercer paso. El primer paso fue atar el SU a la telefonía básica, el segundo paso dejó de atar el SU a un determinado servicio de telecomunicaciones y me parece que en la convergencia debíamos desprendernos de los servicios de telecomunicaciones para pasar a los servicios convergentes. Bueno, los objetivos del SU en el marco de un mundo convergente debieran poder acudir a servicios convergentes. Por ejemplo, yo creo que la televisión Digital abierta debiera estar gerenciado por el SU. Yo creo realmente que la TDA fue una muy buena experiencia, muy buena iniciativa del gobierno anterior, que permitió a sectores humildes y postergados poder acceder a una enorme cantidad de canales audiovisuales sin costo, lo cual te da la posibilidad de competir con el cable. El cable fue buenísimo pero segmentaba socialmente, si tenías plata tenías cable sino quedabas afuera. La TD cumplió un rol fundamental. Yo no sé, pero me gustaría saberlo, hasta donde recuerdo es una de las pocas tecnologías que arranca por los sectores más postergados, comenzó siendo utilizada por la gente que tenía planes trabajar, AUH, jubilados con la mínima y demás que recibía los decodificadores gratis. Siempre es al revés, la gente que tiene gaita compra la última tecnología y cuando se abarata llega a los demás. Acá fue al revés. A mí me pareció una herramienta muy buena, muy positiva, pero un poco, y yo este tema lo conocí cuando se hicieron los concursos, parecía no ser un buen negocio la televisión digital privada, porque las inversiones eran muchas, la existencia enorme de televisiones sin licencias funciones como competencia desleal y en general los empresarios terminaron pensando que era muchísimas las inversiones e iba a ser poco el recupero. Con lo cual yo no sé si es así, pero por lo menos buena parte de la gente decía que la televisión digital no era un buen negocio en términos privados. Sí me parece que era una excelente herramienta de igualación social desde lo público, entonces, si nosotros concebimos a la televisión digital desde lo público como para atender la necesidades comunicacionales de gente de sectores de pocos recursos, perfectamente podría ser un programa del SU. Entonces, en el mundo convergente me parece que tenemos que dar el tercer paso y entender al SU independientemente de cualquier servicios (...)

MM: Vamos a retomar hacia las preguntas que estoy haciendo en general, y es, a tu entender, ¿Por qué crees que, aun teniendo una regulación y un reglamento del SU en el año 2000, se demoró tanto tiempo en poder implementar realmente programas del SU?

RP: La verdad es que la razón no la sé, lo que sí sé es que es inadmisibles porque todo este esquema que te decía al principio, que era un esquema basado en la competencia y que iba a atender la cuestión social mediante el SU, al no haberlo implementado me pareció absolutamente disvalioso, porque todo el costado social quedó postergado por desidia, una falta de implementación, pero fue peor aun porque algunas empresas cobraron el porcentaje del SU, no lo depositaron en el fideicomiso porque ese fondo no se constituyó, por lo que estuvimos en el peor de los mundos. La verdad es que si uno mira, vos tenés SU creado por el 764/00 hasta hoy, bueno vos

contás los planes del SU no son muchos, con lo cual, tuvimos gobiernos de distintas orientaciones políticas, casi te diría antagónicas en la materia y en ningún caso el SU fue una herramienta pujante, con lo cual esto me parece que nos permitiría tratar de entenderlo, por ahí más que achacar a un determinado gobierno, me pareciera como que es una herramienta que en la Argentina no anduvo.

MM: Otra pregunta, si tratamos de ver cuáles son los programas del SU que se han implementado a lo largo del 2000 a la actualidad, podemos observar que un programa fue el de internet para establecimientos educativos en el 2010, que se sigue ejecutando hasta la fecha, y tenemos un espacio o un vacío hasta el año 2016 que salen los primeros aportes no reembolsables dentro del marco del programa conectividad, donde también salen proyectos para ARSAT, proyectos de internet satelital, luego tenemos el programa de Tablets para los adultos mayores y así un par de programas más con los últimos recientes de tasas y créditos preferenciales para cooperativas y Pymes, con esto podemos, a primera vista, decir que a partir del año 2016 se empezó a dinamizar la implementación de programas del SU, a tu entender ¿Por qué se puede llegar a encontrar que se dinamizó a partir de esa fecha o de esa época?

RP: La reflexión que podría hacer es la siguiente, a mi me parece cuando charlamos que compatibilizar SU y un Estado activo son dos herramientas que persiguen lo mismo, pero como este gobierno es parecido a, bueno el SU no te olvides que es producto de los 90, de la ideología del pensamiento único, el liberalismo, la desregulación y demás y si uno saca a De La Rúa, es la finalización del proceso de privatización de Menen, los 90 clásicos, bueno me parece que hay de cierto modo una vuelta en donde el Estado deja de asumir roles activos, apuesta a los privados y bueno el SU pareciera poder volver a su espíritu original de corregir fallas de mercado, de alguna manera volver a recrear una suerte de principio de subsidiariedad, así que me parece que conceptual e ideológicamente el SU en su versión tradicional podría estar presente en la concepción política de este gobierno.

MM: no quiero ser tendenciosa con la pregunta, pero ¿Crees que si no se hubiera modificado el SU en el año 2014 con el dictado de la ley podrían haber dinamizado y aplicado tantos programas financiados por el fondos? ¿Crees que hubiera sido posible?

RP: sí, bueno, fue uno de los debates más encendidos que el fondo que era propiedad privada de alguna manera y administrada por el Estado, pasó a ser propiedad pública del Estado. Tal vez a la luz de los acontecimientos es más factible, por lo menos en la práctica, que siendo una herramienta pública, un fondo público, tenga una aplicación y eficiencia mayor, puede ser (...)

MM: Otra pregunta, ¿Qué mejorarías vos del sistema actual del SU?

RP: yo lo miraría con ojos convergentes, aunque no tengamos una ley de la convergencia, yo creo que habría que plantear que si estos son los objetivos del SU, lo cumplimos con lo que sea. No solamente con servicio, primero como te decía creo que la TDA podría ser tranquilamente un servicio subsidiado por el SU, cualquier tipo de servicio audiovisual podría serlo. Me parece también que la cuestión educativa tiene que ser un elemento central en el SU, porque las nuevas tecnologías a diferencia de las viejas tecnologías analógicas en donde el rol de la sociedad es básicamente pasivo, la TV prenderla y apagarla y nada más, el cine verlo, la radio prenderla, el diario leerlo, los nuevos medios de comunicación exigen un rol mucho más activo, educado y formado por parte de la sociedad, por lo cual me parece que las políticas educativas en tecnologías debieran ser un elemento central en el SU. Utilizar la tecnología me parece, y la capacitación debiera ser un elemento.

MM: es decir que parte del SU podría ser un objetivo el de generar capacidades digitales?

RP: sí, sin ninguna duda. Sería prioritario

MM: y ¿Cuál, en tu opinión, tendría que ser el objetivo principal del SU?

RP: Tal vez es este, porque de qué sirve tener herramientas tecnológicas si no tenemos la capacidad de utilizarla. La capacitación. Aparte este tema vos lo sabes, las clásicas grietas de sectores rurales y sectores urbanos, mujeres y hombres, viejos y jóvenes, ricos y pobres, indudablemente esta grieta hace que las nuevas tecnologías están fuertemente radicales en algunos sectores sociales y en otros no. Me parece que la capacitación, dos cosas, la capacitación por un lado sin duda, y la extensión de la tecnología, la red de fibra óptica debería ser una especie de nave insignia, porque tampoco de nada sirve tener gente capacitadísima en pueblos aislados a donde no llega ninguna red que jamás utilizaremos. Entonces creo que son dos caras de una misma moneda, la capacitación por un lado y red, conectividad total, no solamente internet, conectividad es también televisión digital. Me parece a mí.

MM: Parte de cual crees que sería el principal objetivo y qué políticas públicas debieran implementarse van de la mano con la respuesta que acabas de dar

RP: aparte, es un mandato constitucional, hay unos artículos de la Constitución que a veces se olvidan, las políticas afirmativas para compensar los desequilibrios regionales. Y si bien es cierto que esto no es patrimonio exclusivo de la tecnología, el servicio de salud, la educación y de justicia no es lo mismo en un pueblo del Chaco o nordeste que en la Capital Federal, pero la tecnología es tal vez donde más fuertemente se da esa dicotomía de tasas europeas por un lado y tasas de conectividad muy bajas en otro, me parece que no es solamente una política pública deseable, me parece que es una exigencia que la Constitución te dice, tenés que equilibrar el desigual desarrollo de las regiones. Creo que es la clausula del nuevo progreso, que te exige, no es opcional, es una mandato.

MM: y en esta línea con lo que vos decís, y ya preguntándote más como abogado, ya yendo más para el derecho, la Ley Argentina Digital, en uno de sus artículos, dice que el Estado nacional garantiza el SU. Entonces yo me pregunto, si el Estado nacional garantiza el SU, con la definición propia que da del SU que es cualquier ciudadano puede acceder a los servicios TIC desde cualquier lugar del país a costos razonables y de buena calidad, ¿Qué crees que pasaría si una persona que está en un pueblo donde no llega conectividad o la conectividad que le llega, le llega a costos mayores a los que podemos acceder acá en Capital Federal, qué pasaría si interpusiera un amparo porque no se está cumpliendo una garantía?

RP: vos llevas a uno de los temas interesantes que es el tema de la exigibilidad de los derechos sociales, políticos y económicos. Yo creo que sí, yo creo que el deber del Estado, de garantizar una vivienda digna es el mismo deber del Estado de garantizar la libertad de expresión. Yo estoy antagónico de la visión liberal, siempre me acuerdo de un libro maravilloso que para mí es "El costo de los derechos" de Sunstein y Holmes. El derecho de propiedad es un derecho en el que si nosotros podemos garantizar, dicen los clásicos desde la visión liberal, se puede garantizar el derecho a la propiedad no se puede garantizar el derecho a una vivienda digna. El libro empieza con una situación muy interesante, describiendo un incendio en uno de los lugares más lujosos de no sé qué pueblo de EEUU. El Estado con los bomberos, defensa civil, helicópteros, entonces como para un sector que había 5 o 6 propietarios fue subsidiado por todo el pueblo, que jamás viviría en ese lugar con los aviones, la ambulancia, los bomberos, entonces ese fue el costo del derecho de propiedad, lo bancaron los tipos que casi no tienen derecho de propiedad. Yo creo que no tiene que ser una mera declaración que el Estado garantiza.

MM: Bueno, las preguntas puntuales que estoy haciendo están todas respondidas, tengo valor agregado porque tengo más cosas, y para cerrar primero ¿Qué definición podrías darme vos de SU? y segundo ¿Cómo pensas que se puede llegar a implementar de acá a 10 años?

RP: no se la definición, yo creo que es correcta cualquier de las definiciones que venimos dando, lo que sí yo tendría una mirada convergente, no atar el SU a un determinado servicio, es servicio de radiodifusión, telecomunicaciones, convergente, es educación, es un servicio digamos como un objetivo a cumplir.

MM: Perdón, vos dentro del concepto TIC, consideras que están incluidos, como estamos hoy con el concepto TIC, está incluido el mundo audiovisual?

RP: hoy siguen existiendo dos leyes.

MM: yendo a lo conceptual y no a lo que nuestras leyes insisten en dividir más allá de la realidad.

RP: vos fuiste protagonista en la ley Argentina Digital, o sea, hoy la Ley Argentina Digital se circunscribe al mundo de las telecomunicaciones, la interconexión no involucra a los medios audiovisuales, y me parece a mí que ninguno de los institutos que la ley contempla, espectro, interconexión, SU, están circunscriptos al mundo de las telecomunicaciones por mas que se llamen TIC, me parece que hay que tener una mirada abarcativa de todo servicio convergente, radiodifusión, TIC y demás. Si me parece como mandato de política pública de alguna manera equilibrar los desarrollos desiguales que tienen las distintas regiones de nuestro país, me parece que es un mandato, no una opción, es un mandato constitucional y me parece que el elemento educativo y la extensión de la conectividad son las dos caras de una misma moneda que son elementos insoslayables en una visión moderna y actualizada del SU.

Entrevista a Wiñazky Eduardo, 15/05/2019. Efectuada por medio de correo electrónico.

1. ¿Cuál es su punto de vista respecto de la demora en la implementación de los programas del Servicio Universal en la Argentina?

La falta de cumplimiento de los programas, es una historia de muy larga data en Argentina. En principio la ausencia absoluta de control, permite a todos los operadores que integran el mercado de telecomunicaciones, no realizar las inversiones necesarias, para cumplir con la prestación de los servicios.

Experiencias como en el año 2000, dónde se intimó a los compañías celulares, a que, sino cubrían localidades de 5000 habitantes con servicio, serían penados con el retiro de la licencia, hizo mover toda la estructura, desplegando los sitios de cobertura. No tiene que ser, como regla, estos procedimientos en forma de amenaza, para que los usuarios puedan acceder a comunicaciones, hoy en día, básicas.

Se debe cambiar urgente las normas de juego para que los operadores cumplan en forma ordenada con el despliegue de los servicios en localidades donde, según ellos, no son rentables.

2. Considerando que a partir del año 2016 se han implementado diversos programas específicos del Servicio Universal, en su opinión: ¿Se ha dinamizado la implementación del Servicio Universal en estos años?. De ser afirmativa su respuesta, le solicito la fundamente; como así también, aquellos aspectos que desee cuestionar sobre dicho proceso y su instrumentación.

En realidad, no estoy de acuerdo con la afirmación inicial. En 2016, se dispone el destino para los fondos acumulados del servicio universal (1% aportado por las operadoras) nunca utilizados hasta la fecha, para aplicarlo en el despliegue de la Red de Fibra Óptica Federal (REFEFO). El uso del dinero de la cuenta del Banco Nación, es muy distinto a que se esté aplicando políticas de servicio universal.

La discrepancia radica, en que ARSAT, a partir de su creación, comenzó con el tendido de fibra óptica y también a través de sus dos satélites (ARSAT 1 y 2) posibilitar la prestación de servicios de telecomunicaciones, en pueblos de la República Argentina, dónde los tradicionales proveedores no querían hacerlo. Entonces, independientemente de la forma de financiarlo, como política de estado, el 2016 no es referencia para el tema.

Todavía quedan muchas más localidades que siguen sin tener ningún servicio.

3. Desde su experiencia en el sector, ¿Cuál debiera ser el objetivo principal del Servicio Universal? y ¿cuáles, las principales políticas públicas a implementarse para su cumplimiento?.

El objetivo es que cada argentino que habite el suelo, debe tener un acceso de calidad comparada con los estándares internacionales de acceso a los servicios TIC. Para cumplirlo, como mencionaba arriba, debemos tener un control efectivo sobre las empresas del sector, públicas y privadas, para llegar a cada pueblo, paraje o ciudad.

4, ¿Qué mejoras introduciría en el actual régimen del Servicio Universal en la Argentina?

Definitivamente debemos cambiar la forma de financiación. Hoy las empresas cobran a los usuarios el aporte del 1%, y no cumplen con las normas del servicio. Por lo cual están en una situación ideal desde el punto de vista de maximizar las ganancias.

Como primera medida, se deben declarar como servicios públicos, todos los referentes a las TIC. Esto permitirá, sin entrar en el tema, definir tarifas de los servicios.

Por otro lado, actualizar el régimen a las nuevas tecnologías, establecer tanto un cronograma de cumplimiento como de pautas generales y particulares del mismo, no solo del reglamento sobre la calidad del servicio, sino de cobertura (hablando en forma amplía de todos los servicios) y acceso, para las zonas que las empresas consideran desfavorables para sus ingresos monetarios. En forma sintética un control detallado de la implementación.

Definir una sinergia público-privado para alcanzar la máxima cobertura de servicios TIC.
