

## La vida de los otros (<http://papel.revistafibra.info/la-vida-los-otros/>)

### **Cooperativas audiovisuales y de telecomunicaciones debatieron sobre convergencia y cambios regulatorios.**

Por [Ezequiel Rivero](https://twitter.com/skielrivero) (<https://twitter.com/skielrivero>) y [Juan Martín Zanotti](https://twitter.com/jmartinzanotti) (<https://twitter.com/jmartinzanotti>)(\*)

Actores de gobierno, referentes del cooperativismo de todo el país y expertos de distintas disciplinas se reunieron durante el primer Encuentro de TV Cooperativa y Convergencia Digital, que se realizó el 7 de noviembre en la sede CABA de la Universidad de La Matanza (UNLaM). Durante el evento, se debatieron las problemáticas que afectan al sector en el actual contexto convergente. La agenda incluyó las políticas de fomento y nuevas regulaciones, la mayor concentración en el mercado y sus implicancias para la competencia, el acceso del sector al negocio de la telefonía móvil y las plataformas de distribución OTT.

En las márgenes del mercado concentrado de las telecomunicaciones y la TV paga en Argentina, se conformó un sector periférico integrado por cientos de cooperativas y pequeñas empresas, la mayor parte de las cuales prestan servicios en localidades de baja densidad poblacional y escaso atractivo comercial, en particular en las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y La Pampa. En general, estos actores manejan volúmenes de capital acotados y concentran porciones marginales del mercado y de los ingresos a nivel nacional. En los gráficos de participación de mercado son los "otros", pero conjuntamente con el sector PYME capturan el 18% del mercado en los distintos servicios.

Aunque operan en condiciones de asimetría en relación a los grandes players, han logrado generar un fuerte arraigo territorial, movilizan, además de económicos, recursos sociales y culturales, y son relevantes a nivel local. El proceso de reconversión tecnológica en curso demanda que realicen inversiones permanentes de grandes sumas de capital, al tiempo que los expone a una mayor presión competitiva, en un mercado concentrado y excluyente. Por su parte, algunas decisiones gubernamentales en materia de políticas de comunicación parecen dar vía libre al afianzamiento de los jugadores de mayor porte. En este escenario los actores periféricos reclaman políticas públicas que reconozcan las asimetrías y les permitan ser competitivos en prestaciones convergentes.



### **Sector cooperativo y Estado, una relación siempre difícil**

Durante décadas en Argentina el Estado adoptó roles contradictorios hacia las organizaciones del sector cooperativo, manteniendo una relación que osciló entre el fomento y la persecución. Como reseña Ricardo Porto, abogado especialista en comunicaciones, la Dictadura militar no quería a las cooperativas, pero la restricción en contra del sector que se fijó en la ley 22.285 duró 25 años, por lo que la Democracia también tiene deudas pendientes. Porto da cuenta de estas idas y vueltas del Estado, desde 1996, cuando un decreto (1143/96) autorizó a las cooperativas a operar radios y canales abiertos y cerrados, pero fue derogado apenas 26 días después sin ninguna justificación; también en 2000 con diversas resoluciones del entonces COMFER, que

suspendió por 90 días la venta de pliegos para instalar nuevos canales de cable, pero dicha suspensión duró 6 años. Más tarde, la ley 26 053 de 2005 abriría la ventana a las cooperativas, que a partir de entonces comenzaron a recibir algunas licencias. Sin embargo, la apertura definitiva llegaría en 2009 con la ley 26 522 que reconoce al sector como actor de pleno derecho para explotar licencias audiovisuales.

Los avances de los últimos años, no obstante, no alcanzaron a revertir la imagen que algunos referentes tienen del actor estatal. “El estado es un zapallo en un carro, nunca se sabe para dónde va a ir, cambia el gobierno y llegan otros funcionarios, una política distinta y otra vez a empezar de nuevo”, ilustra Oscar Nocetti de la Cooperativa Popular Eléctrica de Santa Rosa de La Pampa, una de las dos cooperativas que prestan servicios públicos en capitales de provincia y ofrece televisión e Internet como principal prestador. El referente cooperativista polemizó respecto a la dura posición del Estado hacia la economía social —a pesar de que “todo el movimiento cooperativo representa el 10% del PBI —, también cuando se refirió a los desafíos tecnológicos: “queremos ir a la convergencia digital y lo que nos falta es la telefonía celular, no queremos que el Estado nos dé una mano sino que nos saque las manos de encima, que nos deje competir”.

Luis Lazzaro de la Coalición por una Comunicación Democrática (CCD) agregó que las cooperativas no deben ser sólo objeto de políticas de fomento, sino que deben considerarse como actores económicos importantes a nivel regional. En la misma línea, Claudio Urío de la Federación de Cooperativas de Servicios de la Provincia de Buenos Aires (FECOOSER) aseguró que desde el sector “no queremos subsidios, queremos posibilidades”.

### **Cambiamos y el sector cooperativo**

En la actualidad las políticas públicas para el sector oscilan entre las buenas intenciones, el diálogo y las dilaciones, pero en los hechos, resulta claro el sesgo favorable a las demandas de los actores más consolidados del mercado. No obstante,

distintas dependencias del estado continúan implementando, e incluso mejorando, políticas preexistentes dirigidas al sector, al tiempo que introducen algunas novedades.

Desde 2013, la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación lleva adelante el programa Cooperativismo y Economía Social en la Universidad, que financia investigaciones aplicadas destinadas a resolver problemas concretos identificados por las entidades cooperativas. Según su coordinadora, María Estela Lauritto, el programa surge al constatar la escasa incidencia de temas referidos a cooperativas y mutuales en las tareas de investigación y extensión de las universidades. “Ni las cooperativas van a las universidades, ni las universidades van a las cooperativas”, sintetiza la responsable del programa que lleva invertidos 85 millones de pesos en 300 proyectos. En última instancia, el interés del programa es que el sector genere recursos para incidir en la discusión de políticas públicas, más allá de la resolución de problemas concretos.

Fernando Appel, responsable comercial para cooperativas e ISPs de ARSAT, indicó que a fines de 2017 habrá 340 localidades conectadas a la Red Federal de Fibra Óptica (ReFeFo), sobre un total planificado de 1324 para 2019. En las localidades donde ya está operativa la red, la empresa tiene unos 450 clientes, 77 de los cuales son cooperativas, y el resto ISP privados, municipios y universidades. Según el funcionario, en un contexto de precio decreciente de la fibra, las cooperativas pueden utilizar su capacidad instalada, sus postes y redes para rápidamente mejorar la conectividad en sus áreas de referencia.

Por su parte, Martín Kunik, Director de Fomento y Desarrollo de ENaCom, se refirió a las principales políticas que dependen de su repartición: el Fondo de Fomento Concursable para Medios de Comunicación Audiovisual (FOMECA) y el Fondo Fiduciario del Servicio Universal (FSU). Según el funcionario, el FOMECA, —que lleva asignados unos 1064 subsidios a 500 entidades desde su creación—, atraviesa una etapa de rediseño que busca, entre otras mejoras, digitalizar las distintas etapas, empezando con la presentación de la solicitud, que se podrá hacer online. A esto se suma la creación

del Registro FOMECA, una base de datos que las entidades deberán completar por única vez, lo que simplificaría posteriores presentaciones.

No obstante, desde fines de 2015 los FOMECA han sido objeto de controversia por la decisión del Gobierno nacional de suspender el pago de fondos ya concursados y asignados, por la necesidad de realizar una auditoría general sobre lo actuado durante la administración anterior, lo que generó perjuicio al sector sin fines de lucro (ver el artículo «Cambiemos y la comunicación sin fines de lucro» de Agustín Espada en Revista Fibra N° 17).

Kunik se refirió a las asimetrías regionales que repercuten en la oferta, calidad, demanda y asequibilidad de los servicios de conectividad, especialmente en aquellas zonas de menor población. Señaló, por ejemplo, que la mayoría de los usuarios vive en zonas donde la oferta de mayor velocidad es hasta 6 megas, mientras que unos 6 millones de argentinos residen en localidades sin ninguna oferta de banda ancha. Del mismo modo los costos de acceso varían de acuerdo a la geografía. Según mencionó, en Humahuaca 1 mega mayorista cuesta 300 dólares, y la intervención de ARSAT en ese mercado permitiría bajar el valor a 18.

En este contexto, el Estado volcaría los recursos del FSU a través de distintos instrumentos para estimular la oferta y la demanda, con el objetivo de universalizar el acceso. Entre las distintas iniciativas, se encuentran los aportes no reembolsables para la actualización de infraestructura y extensión de redes de PYMES y cooperativas y por el lado de la demanda, la inversión de unos 2.300 millones de pesos para pisos tecnológicos en 18.320 escuelas.

### **El problema de la competencia y la baja institucionalidad**

Las decisiones políticas en materia de comunicación de los últimos años han permitido el afianzamiento de los actores más consolidados del sector, generando incertidumbre entre los actores periféricos y preocupaciones desde un punto de vista de defensa de la competencia.

Para el especialista en competencia Diego Petrecolla es



fundamental prestar atención al contexto institucional donde se discuten los problemas de la convergencia. Para el caso de las comunicaciones, identifica como núcleos problemáticos la ausencia de un regulador sectorial y una autoridad de defensa de la competencia independientes del poder político y económico, a lo que se suman las falencias regulatorias de la actividad, que hoy se rige por dos leyes intervenidas por un número creciente de decretos, reglamentos y resoluciones, entremezclados y a veces contradictorios.

Petrecolla advierte que en 2017 se pretende discutir la convergencia en las comunicaciones con una legislación de competencia sancionada en 1999 (Ley 25.156 de Defensa de la Competencia), que ni siquiera se cumple completamente porque aquella norma fijaba la creación de un Tribunal de Defensa de la Competencia que nunca se conformó, por lo que hoy la autoridad de aplicación es un organismo creado en los años 80 (Comisión Nacional de Defensa de la Competencia) que depende de la Secretaría de Comercio, y por lo tanto, “la decisión termina siendo política y no técnica, cuando los problemas de competencia son técnicos”.

Desde el punto de vista institucional, propone discutir una ley de telecomunicaciones que incluya un capítulo de competencia, un organismo regulador independiente conformado por concurso público de antecedentes, y por otro lado, una ley de defensa de la competencia aggiornada, ya que “nuestra regulación de competencia del año 99 es absolutamente obsoleta”. Los umbrales para considerar concentración económica y las multas han quedado rezagados producto de la alta inflación, y a su vez, las empresas no tienen

ningún incentivo para dejar de cometer conductas anticompetitivas, primero, porque es poco probable que las detecten, y si lo hacen, la sanción será insignificante.

Finalmente, a criterio del especialista, el regulador sectorial también tiene que entender sobre competencia ya que existen cuestiones específicas de las telecomunicaciones en las que éste se desenvuelve mejor. Lo que indican las buenas prácticas internacionales es que exista cooperación para que algunos problemas se analicen y resuelvan en conjunto; de otra forma se acaba beneficiando a las empresas privadas, ya que, “lo mejor que le puede pasar a un operador privado es ver cómo dos organismos de un mismo estado se pelean entre sí”.

### **Caja Negra, una experiencia de producción alternativa**

Otra de las actividades especiales fue la presentación del documental “Caja Negra. El mito del voto electrónico”, realizado por la productora Quilomba Colectiva, a pedido de la Fundación Vía Libre.

Enrique Chaparro, secretario la Fundación, señaló algunos puntos problemáticos del sistema de voto electrónico y analizó que “hay una suerte de investidura social de la tecnología como solución que aparece misteriosa y categóricamente para cualquier mal”. Por el contrario, sostuvo que cuando se trata de cuestiones del sistema democrático deben buscarse soluciones políticas, porque “no hay soluciones técnicas a los problemas políticos”. La Fundación buscó plasmar su posicionamiento en formato audiovisual para comunicar estas ideas a un público más amplio.

Claudia Aruquipa y Franco González Camacho, integrantes de Quilomba Colectiva, contaron que el desafío principal que enfrentaron como realizadores fue adaptar la complejidad de la temática al lenguaje audiovisual y condensar un gran número de definiciones técnicas, sin descuidar los aspectos estéticos; el resultado es Caja Negra, un film de 47 minutos que recoge testimonios de distintos especialistas. Se estrenó en YouTube en octubre

de este año bajo licencia Creative Commons, y solamente en su primer mes en la plataforma superó las 10 mil reproducciones.

Luis Lazzaro, apuntó que la actual incertidumbre jurídica —y de mercado— exige regular el avance de posiciones dominantes y declarar como servicio público las infraestructuras de redes, tal como aparece en los nuevos 21 puntos elaborados por la CCD. Preocupación también compartida por Claudio Urío de FECOOSER, que consideró que estas organizaciones están fuera de agenda y tienen mucho todavía para “hacerse conocer y valorar”.

### **Tensión en el espectro: el camino hacia el cuádruple play**

El Ingeniero en Telecomunicaciones Luis Valle, repasó algunas tensiones entre los actores del mercado de las telecomunicaciones en relación al uso del espectro y otras facilidades esenciales. Entre ellas, Valle precisó que en la actualidad la forma de introducción de las cooperativas en el mercado de la telefonía móvil, es conformándose como Operadores Móviles Virtuales (OMV), para lo cual, es necesario que los incumbentes abran y les arrienden sus redes. Pese a existir un reglamento que regula la actividad de este tipo de prestadores, las telcos no presentan sus ofertas de referencia, o cuando lo hacen los altos costos constituyen barreras que impiden el ingreso de nuevos operadores. No obstante, en este punto se registran algunos avances, como el reciente acuerdo entre Telefónica y CATEL, que operaría como OMV sobre las redes de la telco en varias provincias.

Aunque existen distintos tipos de OMVs, lo más habitual es que el entrante deba hacer uso de la infraestructura de las incumbentes, lo que establece una relación, según cada caso, de mayor o menor dependencia. La abogada Susana Pachecoy explicó que desde ENaCom se actualizó el reglamento de OMVs de 2014 y avanzan algunas resoluciones de registro para el sector cooperativo y pyme. Sin embargo, la falta de determinación política para impulsar a este tipo de operadores, sumado a la capacidad de resistencia de los grandes players, que buscan evitar la aparición de nuevos competidores, explican las demoras en el despegue de este servicio alternativo. Pachecoy destacó que para competir el



sector cooperativo y pyme debe tener herramientas, como la posibilidad de prestación de los cuatro servicios (telefonía fija y móvil, tv e internet), algo que no se estaría verificando aun cuando desde la formulación regulatoria se abre la opción de hacerlo (Ver Los operadores móviles virtuales. El eterno retraso de nuevos jugadores en las telecomunicaciones móviles de Argentina de Gustavo Fontanals en Revista Fibra N° 15).

### **Las OTT dentro del sistema, “over” y “on” the top**

Sobre el cierre del Encuentro se debatió sobre nuevas plataformas de distribución para el sector cooperativo. Alberto Calvo, presidente de Colsecor, recordó que desde la organización ya presentaron ante funcionarios de ENaCom su propuesta sobre cómo regular los servicios Over The Top (OTT), que a su entender tienen que realizar una contribución para constituir un fondo de sostenibilidad de las infraestructuras de conectividad, puntualmente en las localidades de menos de 100 mil habitantes como zonas de protección donde no deberían ingresar las grandes corporaciones. Calvo enfatizó que se modifica el modo de pensar los paquetes de prestaciones y que los nuevos servicios requieren inversiones que atiendan las demandas de ampliación de banda ancha en distintas geografías.

Ariel Graizer, presidente de la Cámara Argentina de Internet (CABASE), propuso pensar sobre el sentido del concepto OTT y sus implicancias: “no sé si ustedes conocen el origen de la palabra, yo estoy muy enojado con la definición OTT porque Over The Top es fuera del sistema y la verdad que todo esto está dentro del sistema, no hay nada fuera del sistema sino no lo podríamos ver ni actualizar, a mí me gusta más hablar de aplicaciones interactivas multimediales”. A su vez, Graizer señaló que empresas como Facebook o Google están tendiendo su propia infraestructura de red y alertó que “Internet no será tal como la conocemos, en poco tiempo será la nube privada de 4 o 5 empresas, lo que viene es un modelo distinto de redes”.

La Defensoría del Público también dijo presente ya que realiza investigaciones y da seguimiento a los comportamientos de públicos y usuarios de las tecnologías, algo que fue

puntualizado por Esteban Lopardo, del área de protección de derechos y asuntos jurídicos, en su exposición sobre regulación y nuevas prácticas audiovisuales, donde repasó debates regionales en torno a la necesidad de organismos convergentes independientes, cuotas de pantalla para la producción local y gravámenes para favorecer las industrias nacionales (Ver Regulación de OTT audiovisuales, modelo para armar. Los debates actuales en Estados Unidos, Europa y Argentina de Mariela Baladron y Ezequiel Rivero en Revista Fibra N° 16).

### **Hacia una Ley de TV y nuevas plataformas**

Durante el Encuentro se presentó el proyecto de Ley de TV y Nuevas Plataformas que impulsa la Multisectorial por el Trabajo, la Ficción y la Industria Audiovisual Nacional, a partir de la actual crisis en materia de producción y empleo que atraviesa el sector. El panel estuvo a cargo de Guillermo Tello (DOAT y Coordinador Ejecutivo de la Multisectorial), acompañado por Sergio Vainman (Argentores) y Pablo Storino (SATSAID).

En la exposición se desarrollaron los principales aspectos del proyecto normativo, incluyendo sus objetivos y fundamentación; los fondos que crearía y su distribución, además de los organismos de aplicación y control. Tello mencionó los casos de Brasil —con la Agencia Nacional de Cine (ANCINE)— y Colombia —con su Ley de Fomento— donde funcionan los apoyos estatales a las producciones. También planteó el sentido federal de la iniciativa en la medida que cada región tendría posibilidades de incidir en el diseño de los planes de fomento y capacitación, para lo cual prevén un fondo estimado de 2400 millones de pesos y dos tipos de subsidios (nacionales que se llevarían el 46% y regionales, el 35%), al que se le agregarían hasta un máximo del 18% de gastos administrativos, que en otros fondos similares —como el de INCAA— superan claramente ese porcentaje. Para más información puede consultarse la página de la Multisectorial: [multisectorialaudiovisual.org](http://multisectorialaudiovisual.org)

(\*) Becarios CONICET en CEA-UNC y doctorandos de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA). Miembros del proyecto de investigación Fortalecimiento del sector cooperativo frente a la convergencia digital dirigido por la Dra. Daniela Monje.

Fotos tomadas por Florencia Guzmán.