

# POLÍTICAS PARA LA CONECTIVIDAD Y EL ACCESO A INTERNET DURANTE LA PANDEMIA: IMPACTOS LIMITADOS SOBRE DESIGUALDADES PREEXISTENTES

LA PANDEMIA HA EXPUESTO DE UN MODO DESCARNADO LAS PROFUNDAS DESIGUALDADES E INEQUIDADES QUE EXISTEN EN EL ACCESO A LOS SERVICIOS DE CONECTIVIDAD Y A LAS TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN (TIC) EN LA ARGENTINA.

por **BERNADETTE CALIFANO**. *Licenciada en Ciencias de la Comunicación y Doctora en Ciencias Sociales (UBA). Investigadora Adjunta del CONICET. Profesora de grado y posgrado (FSOC, UBA). Investigadora del Centro ICEP (UNQ).*



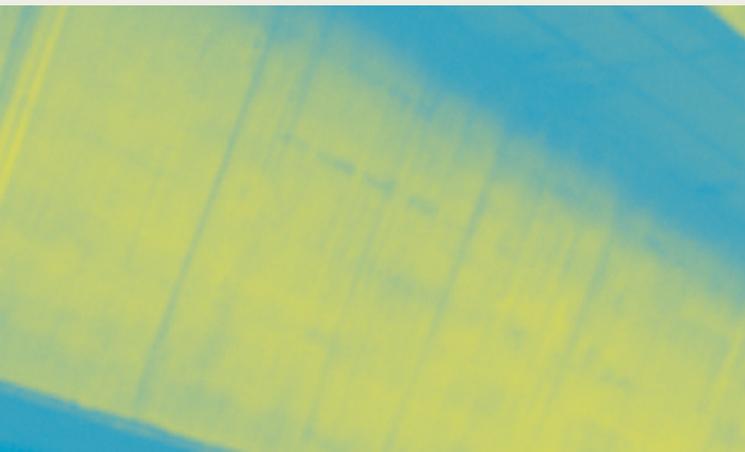


# E

n marzo de 2020, luego de que la Organización Mundial de la Salud determinase que la enfermedad causada por el coronavirus 2019 (Covid-19) reunía las características de una pandemia, se dispusieron medidas de aislamiento preventivo y distanciamiento social obligatorio para mitigar la expansión y el contagio del virus. La mayor parte de la población debió permanecer en sus hogares y ello condujo a un notable incremento de las actividades realizadas a través de las redes de telecomunicaciones. La educación a distancia, el teletrabajo, el comercio electrónico, la tele salud y diversas formas de entretenimiento e interacción social en línea pasaron a ser consideradas la “nueva normalidad” para ciertos sectores sociales que contaban con servicios de TIC de calidad. Sin embargo, una parte importante de la población carecía de acceso a internet o a dispositivos tecnológicos, y/o disponía de formas de conectividad limitadas, que le impidieron realizar estas actividades.

Este artículo analiza las principales acciones de política pública para la conectividad y el acceso a internet implementadas durante la pandemia por Covid-19 en la Argentina. El argumento central sostiene que el gobierno reaccionó rápidamente a las mayores demandas de conectividad y promovió diversas iniciativas para facilitar el acceso y la continuidad de los servicios de TIC. No obstante, estas acciones configuraron una política pública reactiva y de orientación paliativa, que evidenció problemas en su implementación. Las desigualdades preexistentes en el acceso material a internet, la tradicional orientación privada del sector, y las dificultades en la implementación de las medidas necesarias para disminuir las brechas digitales condicionaron y limitaron el impacto de la política pública.





## Desigualdades en el acceso a internet y a servicios de TIC

En la Argentina existen profundas brechas digitales para el acceso, uso y apropiación de tecnologías de información y comunicación. Las desigualdades se manifiestan no solo en términos de las diferencias en el acceso material a los servicios de conectividad, sino también en las distintas tecnologías utilizadas, en la disparidad de las velocidades de conexión, en los dispositivos y soportes de conectividad, en los niveles de alfabetización digital, y en las habilidades y motivaciones a partir de las cuales los usuarios hacen uso de estas tecnologías.

Cuando estalló la pandemia por Covid-19 en el país, el 85,5% de la población era usuaria de internet. Sin embargo, solo el 63,8% de los hogares urbanos tenían acceso a una computadora, mientras que el 35,79% no contaba con acceso a internet fijo a nivel nacional. La situación era más grave en varias provincias, lo que subrayaba las desigualdades regionales: mientras que la ciudad de Buenos Aires tenía una tasa de penetración de internet fijo



que superaba el 106%, en Formosa, San Juan, Santa Cruz, Mendoza y Chaco más del 60% de los hogares no disponía de este tipo de conectividad. Al año siguiente, en el segundo trimestre de 2021, más del 50% de los hogares argentinos continuaba sin servicios de conectividad fija en ocho provincias argentinas.

No solo es baja la tasa de penetración de la banda ancha a nivel nacional, sino que también existen disparidades regionales en el tipo de tecnología utilizada. La principal forma de conectividad por banda ancha es a través del cable coaxial (57,2%), seguido por la tecnología ADSL (20,47%) y, en una menor proporción, por la fibra óptica (14,93%). En términos concretos esto implica que, de cada 100 hogares, solo 10 se conectan a internet por fibra óptica, la que se caracteriza por permitir mejores velocidades de transmisión de datos. Y estas conexiones se concentran principalmente en cuatro provincias: Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Tucumán.

Contrariamente a lo que ocurre con el acceso a internet, la tasa de penetración de la telefonía móvil es alta: alcanzó el 119,47% en el segundo trimestre de 2021. En otras palabras, existen más líneas activas (casi 55 millones) que cantidad de habitantes a nivel nacional. Sin embargo, el 90,12% son modalidades de tipo prepago, es decir, aquellas en las que el usuario paga por adelantado los servicios de telecomunicaciones. Esta modalidad suele ser la opción más elegida por los sectores con menores ingresos, pero tiene precios más elevados para la realización de comunicaciones móviles y para el consumo de datos.

Estos números ilustran algunas de las inequidades que existen en la Argentina para el acceso y uso de las tecnologías de información y comunicación, tanto por el lugar que ocupa el país en el escenario geopolítico y en el contexto global, como por las asimetrías que existen al interior de su territorio.

## Acciones de política pública para la conectividad y el acceso a internet

En marzo de 2020 se puso en marcha una serie de iniciativas para asegurar la continuidad del acceso a los servicios de TIC y el mantenimiento de las redes de telecomunicaciones, ante la creciente demanda de tráfico durante el período de aislamiento preventivo y distanciamiento social obligatorio.

Como primera medida, el gobierno dispuso la prohibición de suspender o interrumpir por falta de pago los servicios de telefonía fija o móvil, internet y televisión por cable para los usuarios de menores recursos, entre los que se incluían beneficiarios de planes sociales, jubilados y pensionados, trabajadores con bajos ingresos y desempleados. La iniciativa también contempló a pequeñas y medianas empresas, a cooperativas de trabajo, a instituciones de salud y a ciertas entidades de bien público, en el contexto de una fuerte recesión económica. Se estableció, asimismo, que las empresas de telecomunicaciones debían brindar un servicio reducido que garantizase la conectividad para aquellos usuarios con sistema de servicio prepago de telefonía móvil que no abonasen la correspondiente recarga para acceder al consumo. Esta medida fue sucesivamente prorrogada durante el transcurso del aislamiento social. Además, se suspendieron los aumentos de precios previstos para los servicios de TIC hasta el 31 de diciembre de 2020 por medio de sucesivos decretos, aunque a partir de enero de 2021 se autorizaron incrementos parciales.

También se implementaron “planes inclusivos” de telefonía e internet fijo y móvil, con un precio acordado con las empresas hasta el 30 de septiembre de 2020. A fines de agosto de aquel año se promulgó el decreto de necesidad y urgencia 620/2020 que dispuso –entre otras medidas que analizaremos más adelante– continuar con esta política por medio de la denominada “Prestación Básica Universal” (PBU). Según esta iniciativa, las empresas debían ofrecer planes básicos de servicios de TIC a precios accesibles fijados por la autoridad regulatoria para los sectores de menores recursos, dentro de los cuales se contemplaba a más de diez millones de personas.

La Prestación Básica Universal se reguló en el mes de diciembre de 2020. Sin embargo, pese a la obligación que tenían de otorgarle una amplia difusión, las compañías de servicios de TIC siguieron publicitando únicamente sus propios planes de contratación. Ante la consulta del cliente, los operadores ofrecían otra promoción o descuento comercial vigente, sujeto a aumentos futuros, desconociendo la PBU. El trámite para acceder al beneficio tampoco resultaba sencillo para sectores sociales que, en muchos

*Las empresas de telecomunicaciones debían brindar un servicio reducido que garantizase la conectividad para aquellos usuarios con sistema de servicio prepago de telefonía móvil que no abonasen la correspondiente recarga para acceder al consumo.*

casos, no contaban con equipamiento informático ni acceso a internet fijo en sus hogares: requería de la descarga de una declaración jurada del sitio web del organismo regulador, completarla, acreditar la situación de vulnerabilidad, y presentarla ante el prestador de servicios deseado. En caso de que este último se negase a brindar el servicio, cabía la posibilidad de realizar el reclamo correspondiente. Si bien más adelante varias empresas cumplieron con la obligación de publicitar la PBU, su implementación distó mucho de ser la esperada y de representar un avance significativo para contribuir a cerrar brechas digitales.

A partir de septiembre de 2020 se lanzó toda una serie de programas con el objetivo de llevar conectividad a diversos barrios y localidades vulnerables a través del financiamiento proveniente del Fondo del Servicio Universal. Con el foco puesto en el largo plazo, se presentó el Plan Nacional “Conectar” con el que se anunciaron futuras inversiones en infraestructura troncal de la red federal de fibra óptica, en el centro de datos de Arsat, en materia satelital y para la televisión digital abierta.

*La Prestación Básica Universal se reguló en el mes de diciembre de 2020. Sin embargo, pese a la obligación que tenían de otorgarle una amplia difusión, las compañías de servicios de TIC siguieron publicitando únicamente sus propios planes de contratación.*

### **Tráfico de internet, consumo de datos y educación a distancia**

Tras el dictado de las medidas de distanciamiento social obligatorio se registró un incremento de alrededor del 40% en el tráfico de internet, en comparación con los datos del mes de febrero de 2020. Si bien el crecimiento se desaceleró a medida que transcurrió la pandemia, se mantuvo una tasa de incremento mensual del 15 por ciento.

Con el fin de no sobrecargar las redes y preservar su correcto funcionamiento se pactaron acuerdos con algunas empresas proveedoras de contenidos *over-the-top* (OTT), tales como Netflix, para disminuir la calidad de los servicios audiovisuales transmitidos en *streaming*. La iniciativa fue seguida por YouTube, que redujo temporalmente la calidad de imagen de sus videos en todo el mundo a definición estándar. Adicionalmente, algunos operadores de TV optaron por liberar contenido a demanda y señales *premium* sin costo adicional para sus clientes.

A ello se sumaron los denominados “acuerdos de tasa cero” (*zero rating*) con operadoras de telecomunicaciones, que permitieron acceder a sitios con información oficial desde aplicaciones móviles sin que se contabilizase como consumo adicional de datos. Estos acuerdos se implementaron para el uso de la aplicación Cuid.ar, que permitía el autodiagnóstico de síntomas compatibles con coronavirus y brindaba recomendaciones sanitarias, y de la plataforma “Seguimos educando” del Ministerio de Educación, que proveía recursos digitales para la enseñanza primaria y secundaria. Este último acuerdo se extendió luego para facilitar el acceso de los estudiantes universitarios a las plataformas de 57 universidades nacionales.

La mayoría de las instituciones educativas no estaban preparadas para la transición hacia la educación remota cuando estalló la pandemia. En los hechos, el uso extendido de plataformas de software privativo en todo el sistema planteó obstáculos para el desarrollo de las clases (forzosamente) virtualizadas, principalmente para los estudiantes y docentes de bajos ingresos. Muchos estudiantes debieron seguir clases en línea por medio del uso de aplicaciones propietarias en sus teléfonos móviles, con el consiguiente consumo de datos.

Entre otras iniciativas y acciones públicas se organizaron cursos gratuitos de educación a distancia para docentes, se aumentó la infraestructura de los servidores para alojar campus y aulas virtuales, y se distribuyeron netbooks y tablets para estudiantes secundarios de localidades vulnerables.

Uno de los grandes desafíos pendientes en el área educativa es conectar a todas las escuelas e instituciones públicas del país, además de brindarles una adecuada infraestructura, hardware y soporte tecnológico. En octubre de 2020 se presentó el Programa de Acceso a Conectividad para Instituciones Públicas con el objetivo de garantizar el acceso a Internet de todos los centros de educación superior, con financiamiento del Fondo del Servicio Universal. De igual modo, en julio de 2021 el Ministerio de Educación, a través de Educ.ar, aprobó el inicio de una licitación pública para asegurar la conectividad de todas las escuelas argentinas. Se espera que, en el mediano plazo, estas iniciativas permitan brindar conectividad a todas las instituciones educativas del país y desplegar WiFi 6 dentro de las universidades nacionales, junto con modalidades de trabajo del tipo “aula invertida”, a fin de transferir ciertas actividades y procesos de aprendizaje fuera del aula.

## La declaración de los servicios de TIC como servicios públicos esenciales

Con una mirada que podría analizarse en términos de una política pública de largo plazo, el gobierno intentó regular algunos de los servicios de TIC como servicios públicos.

El 21 de agosto de 2020 el presidente de la Nación, Alberto Fernández, dispuso, por medio del DNU N° 690, que los servicios de tecnologías de información y comunicación sean considerados servicios públicos esenciales y estratégicos en competencia. La medida otorgó el rango de servicio público a la telefonía móvil, una característica que ya ostentaba la telefonía fija, y dispuso mayores potestades regulatorias para la fijación de tarifas y el control de precios.

La reacción de las empresas y cámaras empresariales de telecomunicaciones fue inmediata, manifestándose de forma conjunta en contra del decreto. Sus principales voceros señalaron que se trataba de un cambio de reglas sin consulta previa, que impactaría negativamente sobre las inversiones y empleo en el sector. Además, argumentaron que la calificación de los servicios de TIC como “servicios públicos” suponía una regulación limitante, que no garantizaría ampliar el nivel de conectividad de la población.

A inicios de septiembre de 2020 el Senado de la Nación avaló el decreto presidencial. A partir de allí, el ente regulador inició una serie de reuniones con los actores interesados en la reglamentación de la medida, de las que participaron cámaras, pymes y cooperativas de servicios de TIC de todo el país, asociaciones de usuarios y consumidores, y solo más tarde las principales empresas privadas del sector. No obstante, el decreto nunca se reglamentó en su totalidad. Varias empresas iniciaron juicios contra el Estado y obtuvieron medidas cautelares favorables que frenaron su aplicación y que les permitieron seguir aumentando unilateralmente los precios de sus servicios.

Hacia fines de 2021, la Comisión de Sistemas, Medios de Comunicación y Libertad de Expresión del Senado de la Nación impulsó el debate sobre una serie de proyectos de ley que proponían regular los servicios de TIC como servicios públicos esenciales, a fin de otorgarle una mayor legitimidad al decreto vigente. Se trataba de seis iniciativas legislativas presentadas entre 2020 y 2021, tanto por parte de senadores oficialistas como opositores, que contenían algunas propuestas similares en torno de considerar el acceso a internet como un derecho humano, pero que diferían en los términos específicos de la regulación. La reunión de comisión para debatir sobre el tema contó con la participación de especialistas, funcionarios y asociaciones de usuarios, pero no prosperó en su trámite legislativo en el Congreso de la Nación.



## Conclusiones

Las políticas públicas para el acceso a internet y a las tecnologías de información y comunicación se ubicaron en el centro de la agenda pública en el contexto de la pandemia por Covid-19. Luego del análisis realizado en este artículo podemos caracterizar el conjunto de acciones implementadas diferenciando dos etapas.

En una primera fase (marzo-agosto 2020), la política pública exhibió un carácter reactivo y una orientación paliativa, pues incluyó medidas de emergencia como reacción a los desafíos planteados por la pandemia y procuró aliviar temporalmente sus efectos negativos. Estas acciones abarcaron una serie de acuerdos con el sector privado para garantizar un mínimo de conectividad ante la creciente demanda de tráfico de datos, la prohibición de discontinuar las prestaciones de servicios de TIC por falta de pago, el congelamiento de precios hasta fines de 2020, la implementación de planes inclusivos para permitir que personas con dificultades económicas accedieran a servicios de telefonía e internet fijo y móvil a un precio asequible, los compromisos para disminuir la calidad de los servicios audiovisuales en *streaming* a fin de no sobrecargar las redes, y los convenios de tasa cero con operadores de telecomunicaciones para facilitar el acceso a sitios oficiales y educativos, entre otros.

Una segunda etapa se inició a fines de agosto de 2020, con la intención de implementar políticas públicas de mediano y largo plazo, y se extendió hasta diciembre de 2021, cuando se debilitaron las iniciativas en un contexto de relajamiento de las restricciones de circulación social. En este período se procuró regular los servicios de TIC como servicios públicos esenciales y estratégicos en competencia, y establecer mayores potestades regulatorias para la fijación de precios. Pero esta medida, promulgada sin el acuerdo del sector privado –como ocurrió en la primera etapa–, condujo a una inmediata confrontación con las principales empresas del sector, las que iniciaron juicios contra el Estado. El enfrentamiento tornó inviable, en los hechos, la efectiva regulación de los servicios de TIC como servicios públicos, y reveló la histórica dependencia del sector privado que persiste en el campo regulatorio de las telecomunicaciones

como uno de los legados de las privatizaciones de la década de 1990. Si bien se logró avanzar tímidamente con los planes básicos de servicios de TIC para los sectores de menores recursos, los resultados de esta iniciativa han sido magros con relación a las expectativas iniciales y no han representado avances significativos para corregir las desigualdades anteriores. Asimismo, se pusieron en marcha diversos programas para cubrir las necesidades de conectividad de zonas vulnerables, barrios populares e instituciones educativas, junto con planes para incrementar la infraestructura troncal y la capacidad operativa de la red federal de fibra óptica, cuyos efectos se podrán evaluar recién en el largo plazo.

Por lo pronto, las brechas digitales preexistentes en materia de conectividad y acceso a internet que aquí analizamos limitaron el impacto de las acciones públicas implementadas durante la pandemia. En los hogares sin acceso a internet fijo y/o sin computadora, o con un acceso limitado y de baja calidad a internet, se consolidaron (nuevas) situaciones de exclusión, porque importantes sectores sociales resultaron privados del acceso a servicios de educación, entretenimiento, formas de teletrabajo e interacción social.

En el escenario que se abre de cara al futuro, resulta primordial lograr un acceso universal a internet en condiciones asequibles, equitativas y de calidad, junto con el reconocimiento de que se trata de un derecho humano y una condición esencial para garantizar el ejercicio de toda una serie de derechos económicos, sociales y culturales, entre los que se hallan la educación, el trabajo, la salud y el acceso a la información.

Las políticas públicas para promover el acceso a servicios de TIC y para el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones han adquirido una renovada relevancia en este contexto. La experiencia recabada hasta aquí insiste en la necesidad del diálogo y consenso entre el Estado, las empresas de servicios de TIC, las asociaciones de usuarios y la ciudadanía en general, a fin de lograr políticas integrales, articuladas y a largo plazo, que permitan contribuir a cerrar brechas digitales y a disminuir las desigualdades sociales, en lugar de que se profundicen cada vez más.