



Políticas y desigualdades en el acceso a Internet durante la pandemia en la Argentina

Policies and Inequalities in Internet Access throughout the pandemic in Argentina

<https://doi.org/10.29019/tsafiqui.v13i21.1196>



Bernadette Califano. CONICET - Universidad Nacional de Quilmes / Universidad de Buenos Aires

RESUMEN

La investigación analiza la política pública de acceso a servicios de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) durante la pandemia por COVID-19 en la Argentina, entre marzo de 2020 y diciembre de 2021. En términos específicos, el trabajo se propone: a) examinar la evolución de los indicadores de conectividad y acceso a Internet a nivel nacional; b) analizar el conjunto de acciones y regulaciones promulgadas para promover el acceso a servicios de TIC; y c) caracterizar los rasgos centrales de la política pública, junto con sus potenciales impactos sobre las desigualdades digitales.

La metodología es de carácter cualitativo y recurre al análisis de bases de datos y estadísticas sobre conectividad, al análisis documental de la regulación implementada para el sector de las telecomunicaciones y las TIC, a entrevistas y a solicitudes de acceso a la información pública.

Uno de los principales resultados de la investigación es que, en una primera etapa de la emergencia pandémica, se configuró una política pública de carácter reactivo y de orientación paliativa, durante la cual se promovieron diversas iniciativas para facilitar el acceso y la continuidad de los servicios de TIC. En una segunda etapa, la política procuró orientarse hacia el largo plazo por medio de acciones que contemplasen las distintas desigualdades para el acceso material a los servicios de conectividad. Sin embargo, los resultados esperados no se alcanzaron, debido a las brechas digitales preexistentes y a las dificultades halladas en el proceso de implementación de la política pública.

ABSTRACT

This paper analyzes the main public policy interventions for Internet access and connectivity services during the COVID-19 pandemic in Argentina, between March 2020 and December 2021. In specific terms, the work proposes: a) to examine the evolution of the indicators of connectivity and Internet access at the national level; b) analyze the set of actions and regulations enacted to promote access to ICT services; and c) characterize the central features of public policy, together with their potential impacts on digital inequalities.

The study resorts to a qualitative research methodology, which includes the analysis of databases and statistics on connectivity, the documentary analysis of the regulation implemented for the telecommunications and ICT sector, interviews and requests for access to public information.

Among the main results, it stands out that, in a first stage of pandemic emergence, a public policy of a reactive and palliative nature was configured, throughout which various initiatives were promoted to facilitate access and continuity of ICT services. In a second phase, the policy sought to focus on the long term through actions that considered the different inequalities for material access to connectivity services. However, the public policy did not achieve the expected results, conditioned by the pre-existing digital divides and the difficulties found in the implementation process.

PALABRAS CLAVE | KEYWORDS

Brecha digital, legislación de las comunicaciones, políticas de internet, Tecnologías de la Información, telecomunicaciones, universalidad de internet.

Digital divide, communications law, internet policies, information technology, internet universality, telecommunications.



INTRODUCCIÓN Y ESTADO DE LA CUESTIÓN

En las últimas décadas se produjo un desarrollo sin precedentes de las redes de telecomunicaciones e Internet, acompañado por cambios en la forma de intervención del Estado y las políticas públicas en materia de conectividad. En particular, cuando estalló la pandemia por COVID-19 en 2020 se hizo evidente la relevancia de Internet para la vida cotidiana, junto con la necesidad de contar con una conexión de calidad para poder trabajar, acceder a educación, servicios de salud y formas de interacción social. Sin embargo, en la Argentina, gran parte de la población tenía acceso a formas de conectividad limitadas, o carecía de acceso a internet y a dispositivos informáticos necesarios para realizar estas actividades a distancia.

Argentina cuenta con un 91 % de penetración de internet, uno de los niveles más altos de América Latina, detrás de Chile y Uruguay.¹ No obstante, exhibe profundas brechas digitales para el acceso, uso y apropiación de tecnologías de información y comunicación. Las brechas se manifiestan no solo en términos de un primer nivel de acceso a servicios de conectividad (van Dijk, 2005), sino también en la materialización de desigualdades digitales (Hargittai, 2021) que aparecen entre habitantes de diferentes orígenes y regiones, asociadas a la forma en que incorporan internet a sus vidas cotidianas, al modo en que sus usos y habilidades digitales difieren, y a las secuelas que de ello deriva para su futuro como resultado de estas diferencias.

El objetivo de este trabajo es analizar las principales intervenciones de política pública para el acceso a internet y a servicios de conectividad durante la pandemia por COVID-19 en la Argentina, entre marzo de 2020 y diciembre de 2021. En términos específicos, el trabajo se propone: a) examinar la evolución de la situación de conectividad y acceso a servicios de las TIC a nivel nacional; b) analizar el conjunto de acciones y regulaciones promulgadas para promover la conectividad y el acceso a internet a lo largo del período estudiado; c) caracterizar los rasgos centrales de la política pública para el acceso a servicios de las TIC, junto con sus potenciales impactos sobre las desigualdades digitales.

El análisis se plantea desde una mirada conceptual que articula herramientas provenientes de los enfoques del proceso de elaboración de políticas públicas para el sector de los medios, las telecomunicaciones y las TIC.

Las políticas públicas son entendidas aquí como un proceso social caracterizado por interacciones y negociaciones entre varios actores, que se materializan en un conjunto de acciones y decisiones —y en algunos casos omisiones— en campos específicos de la gestión pública (Califano, 2015; Oszlak y O'Donnell, 1984; Vilas, 2011), como los sectores de los medios, las telecomunicaciones y las TIC. Toda política pública inicia con un momento en el cual se identifican problemas emergentes, que son fijados en la agenda (Cobb y Elder, 1971) como primer paso para encontrarles una solución. A partir de allí, las políticas atraviesan distintas fases, que van desde su formulación (definición de objetivos, aspectos legales, negociación política) a su implementación, es decir, la ejecución de las acciones necesarias para el logro de los objetivos formulados, junto con el seguimiento, evaluación y, eventualmente, reformulación de las metas iniciales. Los principales elementos de una política de medios y telecomunicaciones consisten en los objetivos a perseguir; los criterios por los cuales estos fines son reconocidos; los diversos servicios a los que se aplican las políticas; y las intervenciones de política adecuadas, junto con los medios para su implementación (van Cuilenburg y McQuail, 2003).

Una mirada histórica sobre las políticas públicas para el desarrollo de internet en la Argentina, con foco en el acceso a servicios de conectividad, debe comenzar por sus principales antecedentes. En este sentido, es necesario remontarse a principios de la década de 1990, cuando la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTel) se transfirió a manos de dos consorcios liderados por compañías trasnacionales, Telefónica de Argentina S.A. y Telecom Argentina S.A. (véase Abeles, 1999; Azpiazu, 2003; Azpiazu y Basualdo, 2004; Gerchunoff, 1992, entre otros). Ambos consorcios se dividieron la prestación monopólica del servicio básico telefónico en las zonas sur y norte del país, accedieron a la distribución del servicio de larga distancia bajo el régimen de exclusividad en sus respectivas regiones, y a los servicios de valor agregado abiertos a la competencia (entre ellos, el servicio de acceso a internet).

Entre otras medidas, a lo largo de aquella década se declaró de interés nacional el acceso de los habitantes a la red de redes y se encomendó a la Secretaría de Comunicaciones la elaboración de un plan estratégico para la expansión de internet.² Asimismo, se estableció que el servicio quedaba incluido dentro de la garantía constitu-

1 Datos provistos por Internet World Stats: <https://bit.ly/3X9h60r>

2 Decreto N° 554, 23/06/1997: <https://bit.ly/43FTJhI>

cional que ampara el derecho a la libertad de expresión.³ También se promulgaron autorizaciones y resoluciones sobre tarifas de servicios de conexión por “dial-up” a través de la telefonía básica, y programas para la Sociedad de la Información.

En el año 2000, tras diez años de prestaciones en exclusividad, se desreguló el servicio básico telefónico y los servicios internacionales.⁴ Sin embargo, la estructura de mercado que se conformó durante aquellos años fue clave para impedir la entrada de nuevos oferentes al momento de liberalizar el sector. Así, se desarrolló un mercado de telecomunicaciones oligopólico, concentrado en pocos operadores.

Si bien la etapa de políticas de reforma pro-mercado de los años noventa permitió un incremento en los niveles de acceso a servicios básicos de telefonía, uno de sus legados más negativos fue el desequilibrio regional en materia de despliegue de infraestructura. Las inversiones del sector privado se concentraron principalmente en las zonas urbanas con mayores ingresos y fracasaron las medidas tendientes a mitigar estos efectos negativos: principalmente, las obligaciones para el tendido de redes por parte de los operadores y la implementación de programas financiados por el Fondo Fiduciario del Servicio Universal⁵ para expandir la conectividad en zonas de bajos recursos (Galperin *et al.*, 2013). De este modo, se acentuó la brecha en el acceso a servicios de telecomunicaciones entre zonas urbanas y rurales.

Hacia finales de la primera década del siglo XXI se produjo un cambio en la forma de intervención del Estado en el sector de las telecomunicaciones: de un rol (des)regulador de la actividad privada, que procuraba corregir desequilibrios de mercado con fondos del Servicio Universal, el Estado pasó a implementar políticas caracterizadas por una fuerte inversión pública para el despliegue de infraestructura de conectividad.

En 2010 se lanzó el Plan Nacional de Telecomunicaciones “Argentina Conectada”, que contemplaba diversas iniciativas con el fin de brindar condiciones de acceso igualitarias a las tecnologías de información y comunicación para todos los habitantes.⁶ Uno de los ejes principales del Plan consistió en el despliegue de una Red Federal de Fibra Óptica (REFEFO), cuya operación quedó en manos de ARSAT, empresa satelital privada de propiedad estatal creada en 2006. Entre los objetivos para el tendido de la REFEFO se hallaban el subsanar los desequilibrios regionales en materia de acceso a redes de alta capacidad de transmisión, por medio del tendido de fibra óptica en zonas geográficas donde no llegaban los grandes operadores privados, a fin de dinamizar la provisión de servicios y promover la competencia en el tramo mayorista de la red.

Tras el lanzamiento del Plan durante el gobierno encabezado por Cristina Fernández de Kirchner, entre 2010 y 2015 se realizó el 95 % de la obra civil troncal de la red de fibra óptica (un despliegue inédito teniendo en cuenta el plazo), se iluminó el 25 % (8090 km) y se alcanzaron 500 nuevas localidades que antes carecían de infraestructura en la zona (Ministerio de Planificación, 2015).

En diciembre de 2015, tras la asunción de Mauricio Macri como presidente de la Nación, se produjo un cambio drástico en la forma de intervención del Estado en materia de medios de comunicación y las TIC (Califano, 2017, 2019). Varios programas estatales enmarcados en políticas de conectividad más amplias —entre los que se hallaban el Plan Conectar Igualdad, que brindaba “netbooks” a estudiantes de secundaria de escuela pública, y el desarrollo de la Televisión Digital Abierta (denominación local de la Televisión Digital Terrestre)— fueron reducidos o desfinanciados. No obstante, el tendido de infraestructura de banda ancha exhibió continuidad, renombrado como “Plan Federal de Internet” en 2016. Si bien el presupuesto para transferencias del tesoro a ARSAT se redujo y el desarrollo de la REFEFO fue financiado con fondos del Servicio Universal, en esta etapa se avanzó con la iluminación de las redes troncales superando los 30 000 km y con la instalación de nodos de acceso en distintas localidades del país, llegando a 660 clientes (“Internet Service Providers”, ISP) en servicio.

En diciembre de 2019 asumió como presidente Alberto Fernández, cuya gestión estuvo marcada por la pandemia a causa de la COVID-19. Las medidas de aislamiento preventivo y distanciamiento social obligatorio, dispuestas en marzo de 2020 para mitigar la expansión y el contagio del virus, revelaron rápidamente que, tras

3 Decreto N° 1279, 1/12/1997: <https://bit.ly/3X9m65o>

4 Decreto N° 764, 5/09/2000: <https://bit.ly/3NtN58n>

5 El Fondo Fiduciario de Servicio Universal se conforma con los aportes del 1 % de los ingresos de los prestadores de servicios de telecomunicaciones (netos de los impuestos y tasas que los gravan), a fin de financiar diversos programas que fomenten el acceso de todos los habitantes a los servicios de las TIC.

6 Decreto N° 1552, 21/10/2010: <https://bit.ly/462qyXH>

casi una década de una política pública de infraestructura de telecomunicaciones que se sostuvo en el tiempo a lo largo de gobiernos de distintos signo político, no se había logrado un acceso universal a internet y persistían importantes brechas para el acceso a servicios de conectividad de calidad.

METODOLOGÍA

La investigación utiliza una metodología de carácter cualitativo, que incluye diversos métodos y técnicas para la recolección de datos: análisis de estadísticas y bases de datos sobre conectividad y acceso a servicios de TIC; análisis documental de la regulación formal (leyes, decretos, resoluciones, decisiones administrativas, reglamentos, etc.) implementada para el sector de las telecomunicaciones y las TIC en la Argentina; análisis de documentos oficiales elaborados por el sector público, el sector privado, el sector cooperativo y asociaciones de usuarios; entrevistas y solicitudes de acceso a la información pública.

A continuación se explican los métodos y actividades con relación a cada uno de los objetivos específicos planteados en el apartado anterior:

a. Examinar la evolución de la situación de conectividad y acceso a servicios de las TIC a nivel nacional:

Para alcanzar este objetivo se recurre a distintas fuentes, bases de datos y estadísticas sobre acceso a servicios de las TIC en el país (datos abiertos del Ente Nacional de Comunicaciones, estadísticas del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos-INDEC, base de datos de la Unión Internacional de Telecomunicaciones, entre otros). El análisis se concentra en tres variables:

- i. Accesos a internet por banda ancha fija: se examina la evolución de los usuarios de internet en la Argentina y la penetración de la banda ancha fija a nivel nacional y provincial;
- ii. Tipo de tecnología y velocidades de conexión: se analizan las tecnologías a través de cuales la población se conecta a internet (cablemódem, fibra óptica, ADSL, conexiones inalámbricas); y las velocidades de subida y bajada de datos, en comparación con otros países de la región y el mundo.
- iii. Accesos a telefonía móvil: se sistematiza la evolución de la penetración de la telefonía móvil a nivel nacional, junto con las modalidades de acceso (planes pospago vs. prepago).

b. Analizar el conjunto de acciones y regulaciones promulgadas para promover la conectividad y el acceso a internet a lo largo del período estudiado.

Para alcanzar este objetivo se recurre al análisis de la regulación formal implementada para el sector de las telecomunicaciones y las TIC. Luego de la construcción de un corpus de análisis normativo, se procede a realizar el análisis en función de tres ejes desagregados en distintas dimensiones:

- i. Acceso y continuidad de los servicios de conectividad: incluye el análisis de las medidas que apuntan al establecimiento de mínimos de conectividad; la prohibición de cortar los servicios de las TIC por falta de pago; la suspensión de los aumentos de precios por parte de las empresas de servicios de las TIC; los programas para promover el acceso financiados con fondos del Servicio Universal; la continuidad de la Red Federal de Fibra Óptica; entre otras.
- ii. Tráfico, consumo de datos y contenidos: comprende intervenciones que apuntan a evitar el colapso de las redes por el aumento del tráfico durante la pandemia; acuerdos de tasa cero con operadoras de telecomunicaciones para bonificar el consumo de datos hacia sitios informativos y educativos; acuerdos con las empresas proveedoras de contenidos para bajar la calidad de los servicios audiovisuales transmitidos en *streaming*; entre otras.

- iii. Las TIC como servicios públicos esenciales: aquí se analizan las iniciativas tendientes a declarar el acceso a internet como servicio público esencial y la implementación de programas destinados a ofrecer servicios de las TIC en condiciones de igualdad.

c. Caracterizar la política pública para el acceso a servicios de las TIC, junto con sus potenciales impactos sobre las desigualdades digitales.

Para alcanzar este objetivo se retoman los principios conceptuales en los que se basó la investigación y los resultados del trabajo empírico, a partir de las observaciones y los datos obtenidos, para caracterizar los rasgos centrales de la política pública en materia de conectividad y acceso a los servicios de las TIC en la Argentina durante el período bajo estudio.

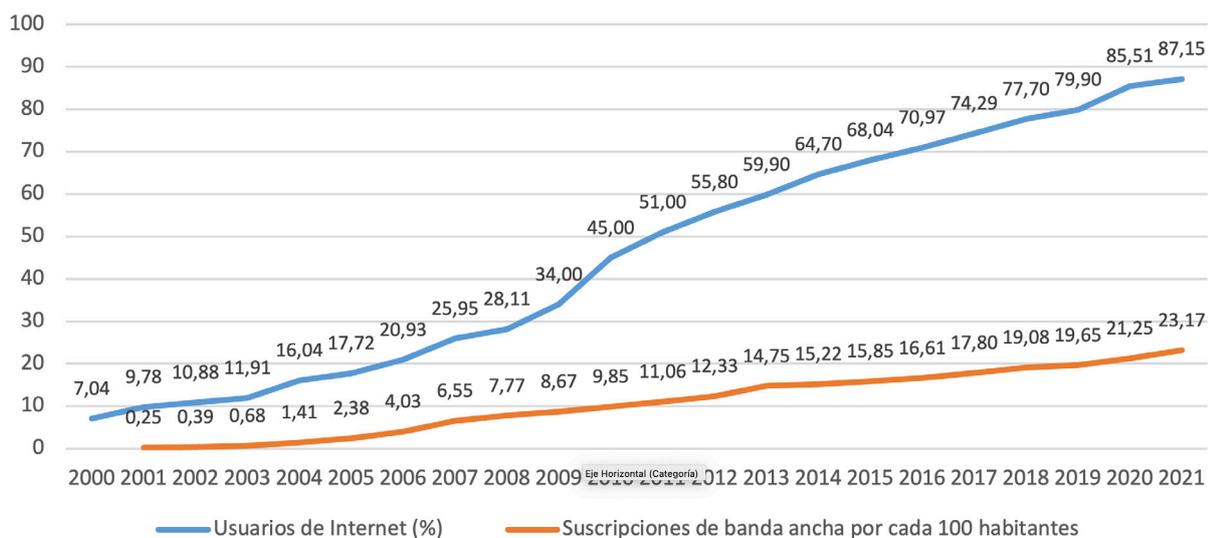
ANÁLISIS Y RESULTADOS

Desigualdades en los accesos a internet y a servicios de conectividad en la Argentina

El análisis de las brechas digitales debe considerarse en el contexto de las desigualdades de las sociedades que las contienen. En este sentido, es relevante señalar que la Argentina exhibe niveles de pobreza considerables: el porcentaje de hogares por debajo de la línea de pobreza alcanzó el 31,2 % en el primer semestre de 2021, y en ellos reside el 40,6 % de las personas (INDEC, 2021).

En 2020, cuando se desató la pandemia por COVID-19, el 85,5 % de la población argentina era usuaria de internet, según datos de la Unión Internacional de Telecomunicaciones.⁷ Este porcentaje ha ido incrementando paulatinamente a lo largo de las dos primeras décadas del siglo XXI, con un crecimiento del 93,6 % entre 2010 y 2021. Sin embargo, ha persistido una brecha cada vez más relevante entre el aumento exponencial de los usuarios de internet y el bajo nivel de expansión y penetración de la banda ancha (véase gráfico 1).

Gráfico 1
Usuarios de Internet y suscripciones a banda ancha fija por cada 100 habitantes en Argentina (2000-2021)

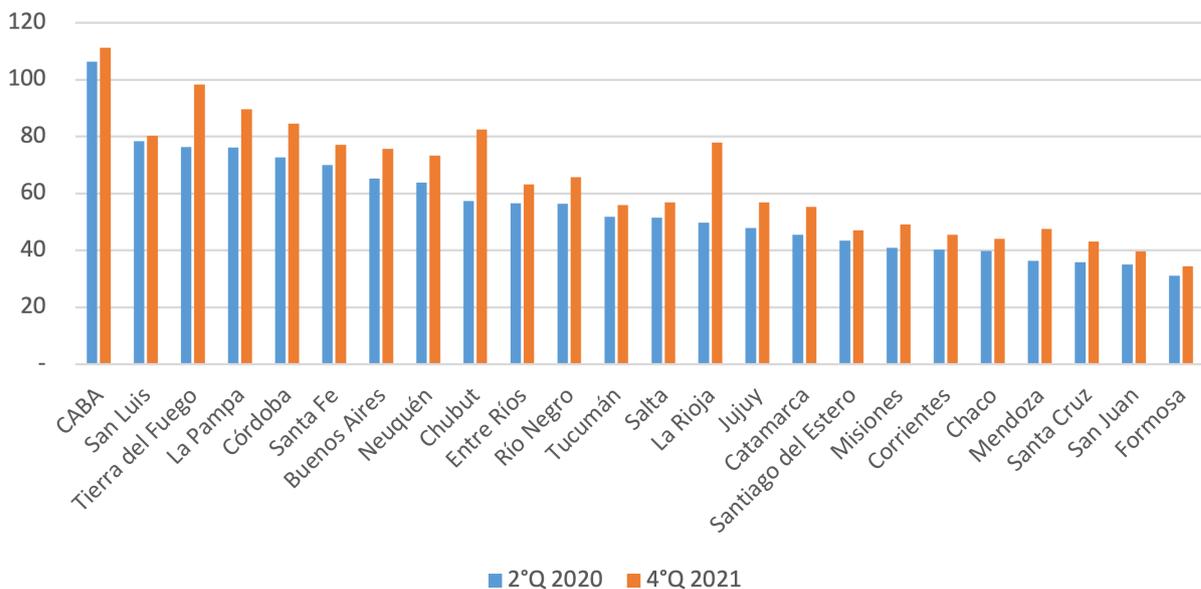


Nota. Elaboración propia con datos de la UIT.

⁷ Datos disponibles: <https://bit.ly/3NuYvZG>

El bajo nivel de penetración de la banda ancha fija a nivel nacional se tornó preocupante en el contexto de pandemia, ya que las personas necesitaron servicios de conectividad de calidad para realizar a distancia todo tipo de actividades laborales, educativas, sociales, de acceso a la información y a servicios de salud. Cuando se dispuso el período de aislamiento social, preventivo y obligatorio, el 35,79 % de los hogares argentinos no contaba con acceso a internet fijo, según datos del segundo trimestre de 2020 del Ente Nacional de Comunicaciones (ENa-Com). Esta situación preocupaba en varias provincias del interior del país: mientras que la Ciudad de Buenos Aires tenía una tasa de penetración que superaba el 106%, provincias como Formosa, San Juan, Santa Cruz, Mendoza y Chaco registraban más del 60% de los hogares sin conectividad fija (véase gráfico 2).

Gráfico 2
Accesos a Internet fijo cada 100 hogares por provincia
(2° trimestre 2020 vs. 4° trimestre 2021)



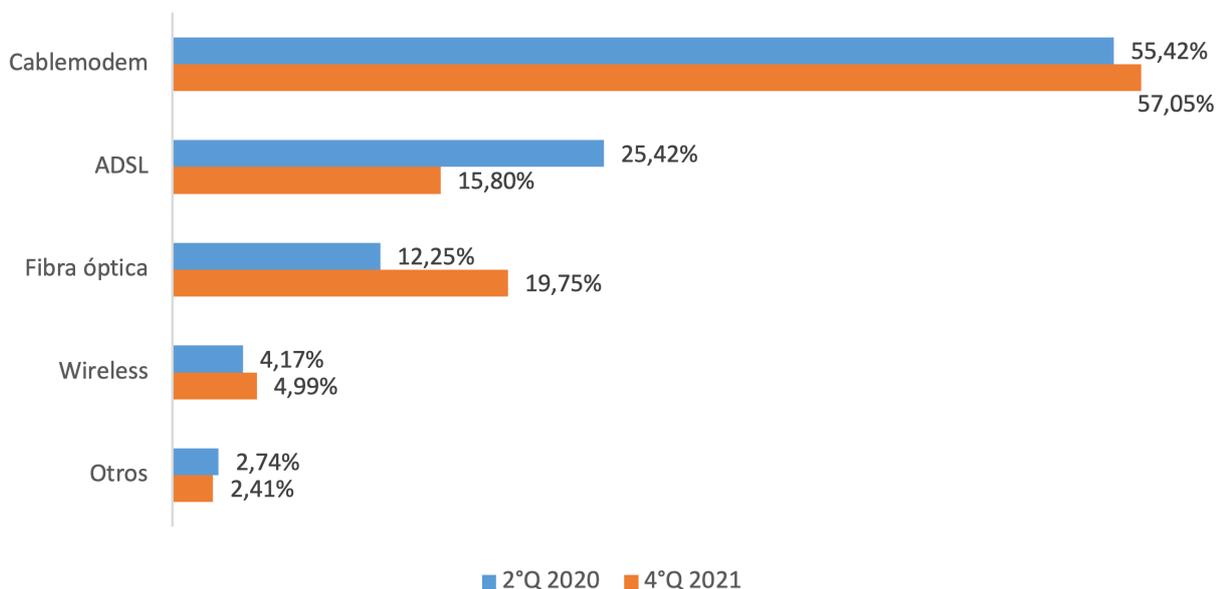
Nota. Elaboración propia con datos de ENaCom.

Si analizamos las tasas de penetración de internet fijo al inicio de la pandemia, con las mismas tasas para diciembre de 2021, se observa que han aumentado en todas las provincias a un promedio del 17 %. Su crecimiento ha sido llamativo en los casos de La Rioja (56 %) y Chubut (43 %). No obstante, más del 50 % de los hogares de ocho provincias argentinas continúan sin tener servicios de conectividad por banda ancha hacia fines de 2021, lo que revela desigualdades regionales.

En términos de brechas digitales también es relevante señalar que las tecnologías a través de las cuales la población se conecta a internet de banda ancha en todo el país son dispares. De los más de diez millones de accesos activos en el cuarto trimestre de 2021, existe un claro predominio de la conectividad por medio del cable coaxial (57,05 %), seguido por la fibra óptica (19,75 %) y, en una menor proporción, por la tecnología ADSL (15,8 %) (véase gráfico 3).

El gráfico anterior permite observar que, durante la pandemia, se incrementaron los accesos activos a internet por banda ancha en un 16 % (pasaron de 9.031.056 a 10.489.790), crecieron las conexiones por fibra óptica (del 12,25 % al 19,75 %) y disminuyeron las conexiones por tecnología ADSL. De cualquier modo, la penetración de la fibra óptica a nivel nacional es baja en comparación con otros países de la región: Uruguay contaba con el 78 %, Brasil con el 56 % y Chile con el 49 % de las conexiones por fibra óptica sobre el total de conexiones de banda ancha (CABASE, 2021), en contraposición con el 19,75 % que alcanzó la Argentina hacia fines de 2021. Además, este indicador también ilustra las desigualdades regionales, pues casi el 60% de las conexiones por fibra óptica se concentran en la provincia de Buenos Aires.

Gráfico 3
Accesos a Internet por tipo de tecnología en todo el país
(2° trimestre 2020 vs. 4 trimestre 2021)



Nota. Elaboración propia con datos de ENaCom.

Por otra parte, si analizamos la velocidad de descarga de datos por banda ancha fija, Argentina se encuentra en el puesto 74 del ranking mundial, con una velocidad promedio de 56,67 Mbps, y desciende al puesto 91 en velocidad de descarga de datos por banda ancha móvil (23,44 Mbps). Estas velocidades se encuentran muy por debajo del promedio mundial (79 Mbps para banda ancha fija y 41,54 Mbps para banda ancha móvil),⁸ en una situación similar a la que experimentan varios países de América Latina (Califano y Becerra, 2021) con la parcial excepción de Chile, Uruguay, Panamá y Brasil.

Las bajas velocidades de conexión consolidan situaciones de exclusión, ya que impiden desarrollar determinadas actividades en línea, como el teletrabajo y la educación a distancia (CEPAL, 2020). Este escenario se agrava si analizamos las diferencias en las velocidades de acceso a internet entre las distintas regiones del país: en el contexto de la pandemia, durante el segundo semestre de 2020, el 42% del total de accesos nacionales no alcanzaba los 10Mbps de descarga de datos.

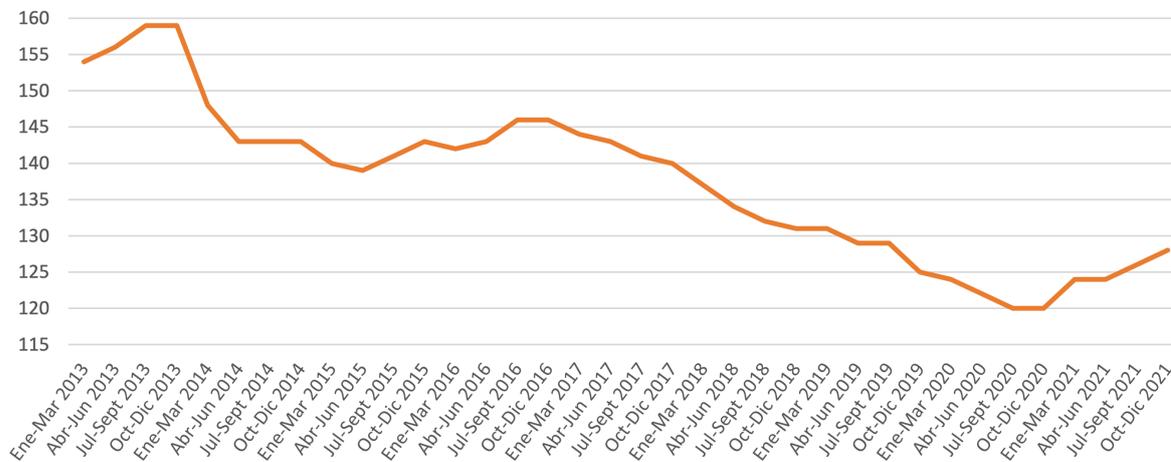
Por último, en materia de telefonía móvil, la tasa de penetración es alta en la Argentina y se ha mantenido por encima del 120% a lo largo de la última década (véase el gráfico 4). En otras palabras, existen más líneas activas (casi 60 millones) que cantidad de habitantes en el país (46 millones).⁹ Sin embargo, si desagregamos estos números se revelan desigualdades pronunciadas: del total de accesos operativos, cerca del 90 % son prepagos, es decir, aquellas en la que el usuario paga por adelantado los servicios de telecomunicaciones, con precios más elevados para las comunicaciones móviles y el consumo de datos.

En síntesis, en la Argentina existen importantes brechas y desigualdades digitales en términos de acceso material a servicios de conectividad, en las tecnologías utilizadas para conectarse a internet, en el nivel de penetración de la banda ancha fija —tanto en comparación con otros países de la región como a nivel interno—, en las velocidades de subida y bajada de datos, y en las modalidades y planes de conectividad a través de los cuales los usuarios acceden a estos servicios.

⁸ Datos de marzo de 2023, provistos por Speedtest Global Index: <https://bit.ly/3N6OjFi>

⁹ La población estimada con los datos provisionales del Censo 2022 asciende a 46 044 703 habitantes: <https://bit.ly/43XSt9s>

Gráfico 4
Evolución de la penetración de la telefonía móvil
cada 100 habitantes a nivel nacional (2013-2021)



Nota. Elaboración propia con datos de ENaCom.

Intervenciones de política pública para el acceso a servicios de conectividad

La problemática relativa al acceso a servicios de las TIC se ubicó en el centro de la agenda (Cobb y Elder, 1971) en el marco de la pandemia por COVID-19, lo que motivó una serie de intervenciones de política pública. El análisis de las acciones y regulaciones que sigue se organiza en torno de tres ejes: a) acceso y continuidad de los servicios de conectividad; b) tráfico, consumo de datos y contenidos; y c) las TIC como servicios públicos esenciales.

a. Acceso y continuidad de los servicios de conectividad

Como primera intervención —en marzo de 2020— el gobierno nacional decretó la prohibición de suspender o interrumpir por falta de pago los servicios de telefonía fija o móvil, internet y TV por cable, por vínculo radioeléctrico o satelital, para los usuarios de menores recursos (beneficiarios de planes sociales, jubilados y pensionados, trabajadores con bajos ingresos, desempleados, entre otros) y para las pequeñas y medianas empresas, cooperativas de trabajo, instituciones de salud y ciertas entidades de bien público.¹⁰ Asimismo, se estableció que las empresas prestadoras debían brindar un servicio reducido para garantizar la conectividad para aquellos usuarios con sistema de servicio prepago de telefonía móvil o internet que no abonaran la correspondiente recarga para acceder al consumo.

Además, se suspendieron los aumentos de precios para los servicios de telefonía móvil y fija, internet y televisión de pago hasta el 31 de agosto de 2020, medida que luego fue prorrogada por decreto hasta diciembre de aquel año.¹¹ No obstante, a partir enero de 2021 se autorizaron incrementos parciales en los valores de los servicios de las TIC, que alcanzaron rápidamente un 30 %.

También se implementaron planes inclusivos de telefonía e internet fijo y móvil en las modalidades pospago y prepago, con un precio acordado con las empresas hasta el 30 de septiembre de 2020 (ENaCom, 2020e). El objetivo de la política era asistir a las personas que atravesaban dificultades económicas durante la pandemia, para que pudieran cambiar de plan y contar con un servicio de conectividad a un precio accesible.

Si bien esta medida representó una ayuda económica para proporcionar a los sectores de menores recursos un primer nivel de acceso a servicios de conectividad (van Dijk, 2005), no resultó suficiente. Muchas personas,

¹⁰ Decreto N° 311, 24/03/2020: <https://bit.ly/3NuXD7h>

¹¹ Decreto N° 690, 21/09/2020: <https://bit.ly/3qL6WHz>

que padecían una situación económica crítica (necesidades básicas insatisfechas y/o empleo informal suspendido durante la pandemia), no contaban con posibilidades ni habilidades para trasladar sus actividades al mundo virtual. Por otra parte, las velocidades de conectividad de estos planes eran bajas y limitadas, lo que dificultaba la realización de video-llamadas y/o el seguimiento de clases educativas remotas a través de dispositivos móviles.

Un relevamiento sobre el acceso a la tecnología y a los materiales necesarios para estudiar en los barrios vulnerables de la Ciudad de Buenos Aires, realizado en junio de 2020 por el movimiento social Barrios de Pie, reveló que un 70 % de los estudiantes no tenía computadora en su casa y que el 82,5 % no contaba con acceso a internet. Según el propio Gobierno de la Ciudad, 3525 estudiantes de nivel secundario y más de 1600 del primario dejaron de tener contacto con sus escuelas desde que se decretó el aislamiento social, preventivo y obligatorio (*Tiempo Argentino*, 08/23/2020).

En términos de infraestructura para promover el acceso a servicios de telecomunicaciones, en una primera etapa se firmó un convenio de cooperación y apoyo recíproco en materia de capacidad de redes entre el ente regulador, la empresa satelital ARSAT y las cuatro prestadoras mayoristas que operan en el país (Telecom, Telefónica, América Móvil y Silica Networks) (ENaCom, 2020c). El acuerdo tuvo como objetivo aprovechar la infraestructura existente de las principales prestadoras a nivel nacional, ya que se enlazan con los operadores de servicios de conectividad a nivel local (pymes y cooperativas) para el despliegue de redes de última milla. Cabe señalar que existen más de 500 cooperativas que ofrecen servicios de las TIC en el país, lo que las convierte, por su número y distribución territorial, en un aspecto distintivo para la prestación de servicios de internet, TV paga y telefonía, en particular en las localidades apartadas de los grandes centros urbanos.

Con una visión a más largo plazo, en junio de 2020 se promulgó un nuevo “Reglamento General de Servicio Universal”¹² que detalla los aportes de inversión que los licenciatarios de servicios de las TIC deben realizar mensualmente (1 % de los ingresos totales devengados por la prestación de los servicios de las TIC netos) y los lineamientos que deberán seguir los proyectos con el objetivo de reducir la brecha digital.

A partir de septiembre de 2020 se lanzaron toda una serie de programas con el objetivo de llevar conectividad a diversos barrios y localidades vulnerables a través del financiamiento del Fondo de Servicio Universal. Se presentó, asimismo, 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. Entre diciembre de 2019 y diciembre de 2021 se avanzó con la actualización tecnológica de la red troncal y se sumaron 306 nuevos clientes (ISP) en servicio.

En materia educativa, 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, también con financiamiento del Fondo de Servicio Universal (ENaCom, 2020f). Asimismo, en julio de 2021 el Ministerio de Educación, a través de la sociedad estatal Educ.ar, suscribió el inicio de una licitación pública para asegurar la conectividad de todas las escuelas argentinas, con el objetivo de brindar conectividad a todas las instituciones educativas del país y habilitar modalidades de trabajo del tipo “aula invertida” para transferir ciertas actividades y procesos de aprendizaje fuera del aula, y en octubre de 2021 se aprobó el “Programa conectividad para el sistema universitario nacional”.¹³

b. Tráfico, consumo de datos y contenidos

En marzo de 2020 se registró un incremento de alrededor del 40 % en el tráfico de internet, en comparación con los datos del mes de febrero. Si bien la tendencia alcista se registraba desde antes de la pandemia, a partir de allí se observaron algunos picos y variaciones más pronunciadas. El crecimiento se desaceleró a medida que transcurrió la pandemia, aunque se mantuvo una tasa de incremento mensual del 15 % (CABASE, 2021).

Con el fin de no sobrecargar las redes para preservar su correcto funcionamiento se pactaron acuerdos con algunas empresas proveedoras de contenidos “over-the-top” (OTT) para disminuir la calidad de los servicios audiovisuales transmitidos en “streaming”. En la Argentina esto ocurrió con la empresa Netflix (ENaCom, 2020a), en una actitud luego seguida por YouTube (ENaCom, 2020b). Adicionalmente, algunos operadores de televi-

12 Resolución ENACOM N° 721, 29/06/2020: <https://bit.ly/3CwbzHQ>

13 Resolución ENACOM N° 1608, 14/10/2021: <https://bit.ly/3N0eVYo>

sión de pago optaron por liberar contenido a demanda y señales “premium” sin costo adicional para sus clientes, como en el caso de Telecom-Cablevisión.

A estos convenios se sumaron los denominados acuerdos de tasa cero (“zero rating”) con operadoras de telecomunicaciones, que permitieron a sus clientes acceder a sitios desde aplicaciones móviles sin que ello contabilizase como consumo adicional de datos. Estos pactos entre el Estado y las empresas se implementaron para el uso de la aplicación “Cuid.ar”, que permitía el autodiagnóstico de síntomas compatibles con coronavirus y brindaba recomendaciones sanitarias, y para el acceso al portal “Seguimos educando” del Ministerio de Educación, que proveía recursos digitales para la enseñanza primaria y secundaria. Este último acuerdo se extendió más adelante para facilitar el acceso de los estudiantes universitarios a las plataformas educativas de 57 universidades nacionales (ENaCom, 2020d).

Estas decisiones tuvieron un carácter más inclusivo en un período inicial, ya que apuntaron a nivelar el acceso de la población a la información oficial en línea y a los portales educativos públicos. Como desarrollamos anteriormente, la tasa de penetración de la telefonía móvil supera el 120 % en el país, por lo que esta medida resulta relevante en términos de incidencia sobre las actividades digitales diarias de la población.

Sin embargo, también es importante señalar que la mayoría de las instituciones pedagógicas no estaban preparadas para la transición hacia la educación remota cuando estalló la pandemia. En este sentido, inicialmente prevaleció en todo el sistema el uso extendido de plataformas y aplicaciones de software privativo —no incluidas en los acuerdos de tasa cero— lo que planteó obstáculos para el seguimiento y desarrollo de clases en línea para los sectores vulnerables.

c. Las TIC como servicios públicos esenciales

En agosto de 2020, el presidente de la Nación, Alberto Fernández, dispuso por decreto de necesidad y urgencia (DNU)¹⁴ que los servicios de las TIC sean considerados “servicios públicos esenciales y estratégicos en competencia”.¹⁵ La medida otorgó el rango de servicio público a la telefonía móvil —una característica que ya ostentaba la telefonía fija—precisó mayores potestades regulatorias para el Estado en materia de control de tarifas y precios, y estableció la obligatoriedad para los prestadores de ofrecer servicios básicos de TIC en condiciones de igualdad, lo que luego se reglamentó como “Prestación Básica Universal” (PBU).

La reacción de las empresas de telecomunicaciones fue inmediata, manifestándose de forma conjunta en contra del decreto. Su principal argumento sostenía 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, y un “cambio de reglas intempestivo e inconsulto” que impactaría negativamente sobre el sector¹⁶.

A inicios de septiembre de aquel año, el Senado de la Nación avaló el decreto presidencial. A partir de allí, el ENaCom inició una serie de reuniones con los actores interesados en la reglamentación de la medida, de las que participaron cámaras empresariales, las pymes y cooperativas de servicios de las TIC de todo el país, asociaciones de usuarios y consumidores, y 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 en algunos casos obtuvieron medidas cautelares favorables que les permitieron seguir aumentando unilateralmente los precios de sus servicios.¹⁷

En entrevistas realizadas para esta investigación en torno de la judicialización del decreto, uno de los directores del ente regulador explicó la paradójica situación por la cual, casi dos años después de promulgada la medida,

14 Los decretos de necesidad y urgencia (DNU) son un tipo de norma existente en la Argentina que, a pesar de ser sancionados por el Poder Ejecutivo, tienen validez de ley, según lo establecido por el art. 99 de la Constitución Nacional. Deben ser dictados solo en circunstancias excepcionales, cuando no puedan seguirse los trámites ordinarios previstos para la sanción de las leyes, y no pueden legislar en materia penal, tributaria, electoral o de régimen de los partidos políticos. Los DNU requieren del acuerdo general de ministros y deben ser refrendados por el Congreso de la Nación.

15 Decreto N° 690, 21/09/2020: <https://bit.ly/3qL6WHz>

16 Así lo expresaron las empresas y cámaras empresariales Claro, Telefónica, Telecom, Telecentro, DirecTV, AmCham, Cámara de Comercio Argentino-Finlandesa, Cámara de Comercio Italiana, CICOMRA, GSM, ASIET, ATVC, CACP, Huawei, Express, Red Intercable y SION, en una solicitada conjunta publicada en los principales diarios de la Argentina, en agosto de 2020.

17 Entre las empresas que solicitaron ante el Poder Judicial suspensiones cautelares de la normativa se hallan Telecentro S.A., DirecTV, Telecom Argentina, Telefónica Móviles Argentina y TV Cable Color S.R.L. de la provincia de Córdoba.

no resultaba posible aplicarla a las principales firmas del sector: “El decreto 690 está vigente pero suspendido. Nunca fue declarado inconstitucional por ninguna instancia judicial. Sin embargo, tenemos medidas cautelares que suspenden la aplicación”.¹⁸ Por su parte, voceros de la empresa Telefónica/Movistar manifestaron que el decreto “ha provocado un fuerte impacto ya que alteró de manera repentina las reglas de juego de una industria que demanda capital intensivo y en moneda extranjera”,¹⁹ motivo por el cual iniciaron una demanda judicial. Asimismo, la Cámara Argentina de Internet (CABASE), que nuclea a proveedores de servicios de las TIC y empresas de tecnología, presentó una demanda de inconstitucionalidad similar, con el argumento de que “los servicios de telecomunicaciones son servicios que fueron dados con una licencia en competencia, esas fueron las condiciones a las cuales nos tuvimos que ceñir y desarrollar nuestro negocio”,²⁰ mientras que la condición de “servicio público” los transformaría en servicios concesionados.

El decreto quedó así suspendido para las principales empresas en sede judicial. No obstante, el ente regulador avanzó con su implementación para el resto de las firmas del sector, en particular para las cooperativas y pymes. Esta desigual aplicación de la normativa generó, más adelante, que estos actores que habían acatado inicialmente la medida, terminaran también por cuestionarla.

En línea con la implementación del decreto, en diciembre de 2020 se promulgó una resolución²¹ para detallar las condiciones según las cuales las empresas debían ofrecer una “Prestación Básica Universal” (PBU). Se trataba de planes básicos de servicios de telefonía fija y móvil, internet y televisión por cable, a precios accesibles y regulados, destinados para los sectores de menores recursos, entre los que se contemplaban más de diez millones de personas (beneficiarios de asignaciones sociales y seguros de desempleo, trabajadores autónomos con bajos ingresos y entidades de bien público, entre otros).

A fin de acceder a los beneficios, los usuarios debían acreditar su situación social por medio de la descarga de una declaración jurada del sitio web del organismo regulador, la que debía ser completada y presentada ante el prestador de servicios deseado. En caso de incumplimiento o negativa, el usuario contaba con la posibilidad de completar otro formulario para informar acerca de la irregularidad. Se trataba de un procedimiento que debía de ser sencillo para personas de bajos recursos, en su mayoría usuarios de telefonía móvil, con un acceso limitado a conectividad y a equipamiento informático en sus hogares, como desarrollamos anteriormente.

De acuerdo con la investigación realizada, la implementación de la PBU fracasó. Luego de transcurridos ocho meses desde su reglamentación, las empresas informaron que habían brindado 5047 servicios de telefonía fija, 5871 servicios de acceso a internet, 2024 servicios de televisión de pago y 353 214 servicios de telefonía móvil. De estos datos se desprende que el 94,5 % de las solicitudes se concentraron exclusivamente en planes móviles, y que el conjunto de las solicitudes representa apenas el 3,7 % de los más de diez millones de personas que el gobierno había anunciado serían alcanzadas por la iniciativa (incluso sin considerar que las mismas personas pudieran solicitar distintas prestaciones). En cuanto a las quejas de los usuarios, hasta mayo de 2022 se habían presentado 307 reclamos ante el ente regulador con solicitudes rechazadas por parte de las empresas.²²

Un año después de la promulgación del DNU N° 690/2020, en un acto por el lanzamiento de la segunda etapa del plan “Argentina Programa” —una iniciativa que procuraba capacitar a jóvenes en programación y que los incentivaba a avanzar en sus estudios con subsidios para adquirir computadoras y tarjetas de conectividad— el presidente Fernández volvió a anunciar que el gobierno estaba dispuesto a regular el acceso a internet como un servicio público (Infobae, 9/08/2021).

Así, el tema retornó al centro de la agenda pública, luego de unos meses en los que se había aplacado la discusión. 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 las TIC como servicios públicos esenciales. 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

18 Entrevista realizada con el vicepresidente del EnaCom, el 19/10/2022.

19 Consulta realizada con la empresa Telefónica/Movistar, el 22/10/2022.

20 Entrevista realizada con CABASE, el 21/10/2022.

21 Resolución ENACOM N° 1467/2020, 12/18/2020: <https://bit.ly/3pcCjKm>

22 Respuesta a la solicitud de Acceso a la Información Pública presentada ante el ENaCom: EX-2022-16008751-APN-AMEYS#ENACOM.

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.²³

DISCUSIÓN

Las acciones de política pública implementadas para promover el acceso a internet y a servicios de las TIC en la Argentina pueden dividirse en dos etapas. Una primera fase se inicia en marzo de 2020, con la llegada de la pandemia al país, y se caracteriza por la puesta en marcha de intervenciones de emergencia. Una segunda etapa comienza a fines de agosto de 2020, cuando el gobierno manifiesta la intención de declarar a los servicios de las TIC como servicios públicos esenciales, y se extiende hasta diciembre de 2021, momento en el que se debilitan las intervenciones públicas para promover un mayor acceso a internet, conjuntamente con el relajamiento de las restricciones en materia de circulación social en un contexto de disminución de casos de COVID-19 positivos.

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, la prohibición de discontinuar las prestaciones de servicios de las TIC por falta de pago, el congelamiento de precios, 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”, los convenios de tasa cero con operadores de telecomunicaciones para facilitar el acceso a contenidos oficiales y educativos, entre otros.

Si bien estos acuerdos ayudaron a preservar las redes y a mantener su correcto funcionamiento, es importante subrayar que fueron diseñados considerando únicamente a los clientes que ya tenían acceso a internet antes de la pandemia, y no a la población desconectada y/o con un acceso limitado a servicios de conectividad.

En una segunda etapa (agosto 2020-diciembre 2021), el gobierno procuró implementar políticas públicas con una mirada hacia el mediano y largo plazo, por medio de acciones que contemplasen las brechas digitales. En este sentido, se intentó regular a los servicios de las TIC como servicios públicos esenciales y estratégicos en competencia, establecer mayores controles tarifarios y brindar prestaciones de conectividad básicas para los sectores de menores recursos. Sin embargo, la principal medida tomada en esta línea fue un decreto de necesidad y urgencia, dictado unilateralmente por el Poder Ejecutivo Nacional, sin un proceso de negociación política con los actores del sector. Este decreto abrió paso a una inmediata confrontación con las principales empresas de telecomunicaciones que operan en el país, las que iniciaron juicios contra el Estado a fin de evitar su implementación. El enfrentamiento tornó inviable, en los hechos, la efectiva regulación de los servicios de las TIC como servicios públicos. Asimismo, reveló la fragilidad en el diseño de decisiones y herramientas gubernamentales para intervenir en el mercado de las TIC, junto con la histórica dependencia del sector privado que persiste como legado en el campo regulatorio de las telecomunicaciones desde la década de 1990. La Prestación Básica Universal (PBU), que tenía entre sus objetivos iniciales lograr metas de inclusión digital, tuvo problemas de implementación y obtuvo magros resultados con relación a las expectativas iniciales.

Asimismo, se aprobaron y/o anunciaron toda una serie de iniciativas en materia de conectividad y acceso a servicios de las TIC, entre marzo de 2020 y diciembre de 2021, cuya implementación, evaluación e impactos recién podrán analizarse en el largo plazo. Entre ellas se hallan los programas financiados por el Fondo del Servicio Universal para cubrir necesidades de conectividad en zonas vulnerables, barrios populares e instituciones educativas, y los planes para incrementar la infraestructura troncal y la capacidad operativa de la Red Federal de Fibra Óptica. Al cierre de este artículo, la REFEFO contaba con un total de 32 585 km de fibra iluminada y 1118 localidades conectadas, con llegada a menos del 50 % de la población argentina.²⁴

23 La reunión, celebrada el 29/09/2021, se encuentra disponible en: <https://bit.ly/46gzhWq>

24 Datos disponibles en <https://bit.ly/42VJx3z>

CONCLUSIONES

Las acciones de política pública implementadas en materia de las TIC no fueron suficientes para cerrar las brechas digitales que aún persisten en materia de conectividad y acceso a internet en la Argentina. Como analizamos en este trabajo, existen ciertos indicadores que revelan que la situación no ha variado de forma significativa a lo largo del período analizado. Por ejemplo, si comparamos los niveles de conectividad al inicio de la pandemia con aquellos existentes una vez transcurrido el primer año, se observa que la tasa de penetración de internet fijo a nivel nacional aumentó a un promedio del 17 %. Sin embargo, es preocupante que más del 50 % de los hogares de ocho provincias argentinas continúen sin servicios de banda ancha a fines de 2021, lo que manifiesta profundas desigualdades regionales. La tasa de penetración de la tecnología por fibra óptica es muy baja a nivel nacional y en comparación con otros países de la región, y el 60 % de los accesos con este tipo de tecnología se concentra en la provincia de Buenos Aires. Las velocidades de carga y descarga de Internet también son bajas con relación a la media mundial.

Las brechas digitales preexistentes limitaron en gran medida 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, ya que importantes sectores sociales resultaron privados del acceso a servicios de educación, entretenimiento, formas de tele-trabajo e interacción social. En materia educativa, por ejemplo, las brechas anteriores configuraron nuevas desigualdades digitales entre quienes pudieron seguir estudiando en este período —debido a que contaban con hardware y servicios de conectividad de calidad— y quienes no pudieron hacerlo por falta de equipamiento informático, acceso a banda ancha, y/o habilidades y disposiciones tecnológicas, con potenciales consecuencias para el desarrollo futuro de las personas.

Como aspecto positivo se destaca que, a lo largo de la pandemia, se reintrodujo en la agenda pública la discusión acerca del acceso a internet como un derecho humano y como una condición esencial para garantizar el ejercicio de derechos económicos, sociales y culturales, incluyendo la educación, el trabajo, la salud y el acceso a la información. Asimismo, se reabrió el debate acerca del rol que debería asumir el Estado, en diálogo con el sector privado, para fomentar y garantizar un acceso amplio a servicios de conectividad, particularmente para los sectores más vulnerables, con políticas públicas que promuevan el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones y el acceso asequible a servicios de TIC.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abeles, M. (1999). El proceso de privatizaciones en la Argentina de los noventa. ¿Reforma estructural o consolidación hegemónica? *Época*, 1(1), 95-114.
- Azpiazú, D. (2003). *Las privatizaciones en la Argentina. Diagnósticos y propuestas para una mayor competitividad y equidad social*. Miño y Dávila, Fundación OSDE/CIEPP.
- Azpiazú, D. y Basualdo, E. (2004). *Las privatizaciones en Argentina. Génesis, desarrollo y principales impactos estructurales*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Argentina.
- CABASE. (2021). Internet Index. Primer semestre 2021. Cámara Argentina de Internet.
- Califano, B. (2015). Perspectivas conceptuales para el análisis del Estado y las políticas de comunicación. *Austral Comunicación*, 4(2), 283-318. <https://doi.org/10.26422/aucom.2015.0402.cal>
- Califano, B. (2017). En nombre de la convergencia: cambios en la política de regulación de las TIC en Argentina. *Estudos em comunicação-Communication Studies*, (24), 1-25. <https://doi.org/10.20287/ec.n24.a01>
- Califano, B. (2019). Urgencias públicas e intereses privados: la regulación de medios en la agenda del gobierno argentino (2015-2019). *Ensamblés*, 6(11), 72-90.
- Califano, B. y Becerra, M. (2021). Public policies of connectivity in Latin America in the context of COVID-19. *Journal of Digital Media & Policy*, 12(1), 117-136. <https://bit.ly/3NueHu1>
- CEPAL. (2020). Universalizar el acceso a las tecnologías digitales para enfrentar los efectos del COVID-19. *Informe Especial*, (7). <https://bit.ly/43YR9mz>
- Cobb, R. W. y Elder, C. D. (1971). The Politics of Agenda-Building: An Alternative Perspective for Modern Democratic Theory. *The Journal of Politics*, 33(4), 892-915. <https://bit.ly/3P9Oan5>
- ENaCom. (2020a). ENACOM garantiza navegabilidad. <https://bit.ly/3CuLZTC>
- ENaCom. (2020b). Enacom reconoce el compromiso de YouTube. Buenos Aires.

- ENaCom. (2020c, abril 1). Acuerdo para asegurar conectividad entre ENACOM y ARSAT con empresas prestadoras. <https://bit.ly/43Dzy3L>
- ENaCom. (2020d, abril 8). ENACOM y el Ministerio de Educación gestionan datos libres para las Universidades. e <https://bit.ly/3JfvSgr>
- ENaCom. (2020e, mayo 18). El gobierno Nacional congela los precios de telefonía fija y móvil, internet y de la tv paga. <https://bit.ly/441SEQS>
- ENaCom. (2020f, octubre 20). Reunión virtual con representantes de universidades nacionales. <https://bit.ly/43WZqYe>
- ENaCom. (2021, octubre 15). Se conectará con Internet de última generación a 58 universidades nacionales de la Argentina. <https://bit.ly/3CuAhIB>
- Galperin, H., Mariscal, J. y Viicens, M. F. (2013). *Análisis de los planes nacionales de banda ancha en América Latina* (No. 11). *Documento de Trabajo No 11*. <https://bit.ly/3CvcXdW>
- Gerchunoff, P. (1992). *Las privatizaciones en Argentina. Primera etapa*. Instituto Torcuato Di Tella.
- Hargittai, E. (2021). Introduction to the Handbook of Digital Inequality. En E. Hargittai (ed.), *Handbook of Digital Inequality* (pp. 1-7). Edward Elgar Publishing.
- INDEC. (2021). *Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos. Primer semestre de 2021. Informes técnicos* (Vol. 5).
- Ministerio de Planificación. (2015). *Informe de control interno y gestión 2011-2015*. Buenos Aires, Argentina.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1984). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. En G. Flores y J. Nef (eds.), *Administración pública. Perspectivas críticas*. ICAP.
- van Cuilenburg, J. y McQuail, D. (2003). Media policy paradigm shifts. Towards a new communications policy paradigm. *European Journal of Communication*, 18(2), 181-207. <https://doi.org/10.1177/0267323103018002002>
- van Dijk, J. A. (2005). *The deepening divide: inequality in the information society*. Sage.
- Vilas, C. M. (2011). Política y políticas públicas. En *Después del neoliberalismo. Estado y procesos políticos en América Latina* (pp. 74-98). Universidad Nacional de Lanús.