

ACCESO A INTERNET EN ARGENTINA

Lecciones aprendidas del plan Argentina Conectada

Julio de 2016

Acceso a internet en Argentina¹

Lecciones aprendidas del plan Argentina Conectada

Julio 2016

¹ Este documento fue diseñado y elaborado por Verónica Ferrari, investigadora de la Iniciativa por la Libertad de Expresión en Internet (ILEI), del Centro de Estudios en Libertad de Expresión y Acceso a la Información (CELE) de la Universidad de Palermo. Actualmente, Verónica se encuentra cursando una Maestría en Políticas Públicas en Central European University en Budapest. La elaboración del documento fue dirigida y contó con los comentarios de Agustina Del Campo, directora del CELE.

Resumen ejecutivo

Este informe parte de la premisa de que el acceso a internet es clave para el ejercicio de derechos humanos. En este marco, el informe busca, puntualmente, brindar un análisis de algunos aspectos de la implementación del plan nacional de banda ancha *Argentina Conectada*. Este plan, implementado entre 2010 y 2015, tenía como objetivo general lograr la inclusión digital extendiendo y mejorando la conectividad en el país; buscaba paliar un déficit en materia de infraestructura de telecomunicaciones en Argentina a partir de una mayor intervención del Estado a través del desarrollo de una red federal de fibra óptica, la construcción de puntos de acceso a la red a nivel nacional y provincial, y la utilización del fondo de servicio universal.

Del análisis realizado en este informe se desprende que, más allá de las buenas intenciones iniciales y del consenso en el sector de que era necesaria una intervención estatal para mejorar la conectividad en Argentina, el Plan no logró el impacto esperado. A fines de 2015, la red de fibra óptica no estaba terminada ni en condiciones de brindar servicio, y tampoco se habían construido los puntos de interconexión. El Fondo de Servicio Universal, por su parte, permaneció prácticamente inactivo en estos años y desconectado del plan. Hacia el final del informe, se brindan las siguientes conclusiones. De cara al anuncio de un nuevo plan nacional de conectividad en Argentina, y desde una perspectiva de derechos humanos, estas lecciones aprendidas deberían ser contempladas por una política de acceso a internet:

- **Respecto de los objetivos:** es deseable que este tipo de políticas tengan objetivos claros y concretos que permitan medir su efectividad. Las metas de estos planes, siguiendo a la Asociación Iberoamericana de Centros de Investigación y Empresas de Telecomunicaciones, deberían ser, aunque ambiciosas, viables y medibles².
- **Respecto de la implementación:** El diseño de este tipo de planes debe prever plazos viables para la implementación y mecanismos de control y seguimiento efectivos.
- **Respecto de la auditoría y acceso a la información:** el cumplimiento de los objetivos de cada Plan debería ser monitoreado durante la implementación a través de la

² Asociación Iberoamericana de Centros de Investigación y Empresas de Telecomunicaciones, “Planes de banda ancha en América Latina”, febrero de 2013, disponible en: <http://bit.ly/28R4Cmm>.

elaboración de indicadores y la publicación periódica y proactiva de información oficial fácilmente accesible.

El acceso a la información pública es clave para poder medir la implementación de estos planes. Además, para poder ejercer este derecho de acceso a la información son imprescindibles políticas que fomenten el acceso a la infraestructura y la conectividad de calidad a internet.

- **Respecto del Fondo de Servicio Universal:** los problemas de recaudación y ejecución del Fondo de Servicio Universal exceden (y anteceden) al plan Argentina Conectada. El uso de este tipo de fondos debería en todos los casos ser parte de un proceso transparente y más participativo, incorporando la visión de los diversos actores involucrados³. La participación solo puede garantizarse mediante la transparencia activa, por ejemplo, mediante la publicación y difusión de informes periódicos para medir su uso en relación a objetivos claramente fijados⁴.
- **Respecto de la participación multisectorial:** La viabilidad y la legitimidad de este tipo de iniciativas depende en gran medida de la participación multisectorial que los caracterice a fin de garantizar la colaboración de los distintos actores involucrados.⁵ Argentina Conectada preveía espacios de participación (que incluían representantes gubernamentales, del Congreso, universidades, representantes sindicales, operadores de telecomunicaciones, desarrolladores de software, sociedad civil, entre otros) pero nunca se pusieron en práctica.

El acceso a internet es clave para la realización de derechos fundamentales, y por ende, los Estados deben promoverlo en forma activa. La implementación efectiva de planes como Argentina Conectada es fundamental para lograr los objetivos de conexión y de ahí la importancia de aprender de las falencias y errores cometidos en el pasado a fin de construir sobre ellos un mejor futuro.

³ Alliance for Affordable Internet, "Policy & Regulatory Good Practices", abril de 2016, pp. 2 y 3, disponible en: <http://bit.ly/28SsVDi>

⁴ *Ibíd.*, p. 6.

⁵ *Ibíd.*, pp. 2 y 3.

Introducción

El acceso a internet es fundamental para el ejercicio de derechos humanos como la libre expresión, el derecho a la educación, de asociación y de reunión, la participación en la vida cultural, el desarrollo social y económico⁶, entre otros. Es deber de los Estados poner en práctica políticas públicas a fin de garantizar el efectivo acceso a internet⁷.

Argentina muestra, en los últimos años, un crecimiento en las cifras de acceso a internet⁸. Sin embargo, las estadísticas también indican que está por debajo del promedio global en cuanto a velocidad en la conexión⁹, que esta velocidad decrece aún más en el interior del país y las áreas rurales¹⁰, y que existe una concentración de las conexiones en las grandes ciudades¹¹. Asimismo, el precio alto de los planes de banda ancha aparece como un obstáculo en términos de acceso: en Argentina, los planes se encuentran entre los más caros de América Latina¹². Todo esto se da, además, en un mercado altamente concentrado como es el de las telecomunicaciones. Siguiendo a Martín Becerra, la concentración aparece como la dinámica

⁶ Véase, “Declaración Conjunta sobre Libertad de Expresión e Internet”, Relator Especial de Naciones Unidas sobre la promoción y la protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), Relatora Especial de la Organización de Estados Americanos (OEA) para la Libertad de Expresión y la Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP), 2011, disponible en: <http://bit.ly/1eX83sn>

⁷ ONU, “Informe del Relator Especial sobre la promoción y la protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión”, 2011, p. 29, disponible en: <http://bit.ly/295olyM> y Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Informe “Libertad de Expresión e Internet”, diciembre de 2013, p. 497, disponible en: <http://bit.ly/1f7bziS>

⁸ Unión Internacional de las Telecomunicaciones (UIT), disponible en: <http://bit.ly/1cblxxY>

⁹ En febrero de 2014, por ejemplo, la compañía Netflix ubicó a Argentina entre los países que tienen una conexión más lenta en la región con velocidades entre los 1,2 a los 1,88 megabits por segundo (Mbps), dependiendo del proveedor de conexión a servicios de internet. Ver, por ejemplo, “Cuál es la banda ancha más rápida de la Argentina, según Netflix”. *La Nación*, febrero de 2014, disponible en: <http://bit.ly/1gnjnJW> y “Visualización del mapa sobre el estado de internet”, Akamai, disponible en: <http://bit.ly/1f7bziS>

¹⁰ Crettaz, José, “Internet: los argentinos, hiperconectados, pero con mala calidad y precios altos”, *La Nación*, 16 de mayo de 2013, disponible en: <http://bit.ly/1GiEvlh> Por su parte, el índice Ookla’s Net Index estima una velocidad de 10 megabits por segundo (Mbps) en Buenos Aires, y una velocidad más baja en otras provincias como 6,7 Mbps en Santa Fe; 4,6 Mbps en Tucumán, o 3,0 Mbps en Mendoza. Ookla’s Net Index, disponible en: <http://bit.ly/1HYkyQK>

¹¹ Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), “Accesos a Internet”, disponible en: <http://bit.ly/1G6JS1H> y el mapa interactivo elaborado por el diario *La Nación* a partir de información del INDEC, disponible en: <http://bit.ly/1DdheOg>

¹² Galperín, Hernán, “Broadband Prices in Latin America and the Caribbean”, Universidad de San Andrés, Working Paper #15, p. 6, disponible en : <http://bit.ly/28WyaAR>

general de estos mercados, lo que deriva en situaciones de oligopolio y cartelización.¹³ En la misma línea, Hernán Galperín señala que:

(...) los ISPs fuera de las principales rutas de fibra óptica que conectan Buenos Aires con otras grandes ciudades enfrentan importantes costos de tránsito interno. Más aún, los servicios de tránsito a menudo son ofrecidos únicamente por el operador incumbente, que a su vez compite con sus propios servicios minoristas de Internet. En consecuencia, los costos de acceso en ciudades medianas o pequeñas eran sensiblemente superiores a los de las grandes ciudades, ralentizando así el crecimiento del mercado¹⁴.

En la última década, se diagnosticó un desarrollo insuficiente de las redes fibra óptica, una falta de competencia en el mercado de telecomunicaciones fuera de los grandes centros urbanos y, a raíz de esto, problemas en la calidad del servicio y precios altos, entre otras cosas¹⁵. En este contexto y en sintonía con muchos países de la región, en Argentina se creó en 2010 el plan nacional de telecomunicaciones Argentina Conectada. Este plan tenía como objetivo general lograr la inclusión digital extendiendo y mejorando la conectividad en el país¹⁶.

Como muchos de estos programas, Argentina Conectada incluía distintas iniciativas en materia de tecnologías de la información y comunicación (TIC): desde televisión digital, la entrega de notebooks en instituciones educativas, la capacitación en TIC; fomento al desarrollo de contenidos y aplicaciones a nivel local, iniciativas de gobierno electrónico, el desarrollo del servicio universal y el despliegue de infraestructura, entre otras cosas¹⁷. En este informe nos detendremos únicamente en la dimensión de la infraestructura y la conectividad.

¹³ Becerra, Martín, "Restauración", Quipu - Políticas y tecnologías de comunicación, 14 de enero de 2016, disponible en: <http://bit.ly/1RG65fw> "En el caso paradigmático de las telecomunicaciones, las diferencias suscitadas por la tarifa de interconexión que los prestadores de la red básica cobran a los operadores de servicios sin red, a modo de peaje, forman el nudo de una batalla que no tiene fronteras", dice Becerra en referencia a la situación en Argentina.

¹⁴ Galperín, Hernán, "La conectividad en América Latina y el Caribe. El rol de los puntos de intercambio de tráfico", Internet Society, noviembre de 2013, p. 10, disponible en: <http://bit.ly/28S5e9x>

¹⁵ Galperín, Hernán, Mariscal, Judith y Vicens, María Fernanda, "Planes nacionales de banda ancha en América Latina", Documento de trabajo número 11, p. 27, disponible en: <http://bit.ly/28UjI9>

¹⁶ Planificación Estratégica Plan Nacional de Telecomunicaciones Argentina Conectada, documento elaborado por la Comisión de Planificación y Coordinación Estratégica del Plan Nacional de Telecomunicaciones Argentina Conectada, p. 19, disponible en: <http://bit.ly/28UImgW>

¹⁷ Galperín, Hernán, Mariscal, Judith y Vicens, María Fernanda, *supra* nota 15, p. 12.

A nivel de infraestructura y conectividad, Argentina Conectada preveía el desarrollo de una Red Federal de Fibra Óptica (REFEFO), el establecimiento de un punto de acceso a la red (NAP, por sus siglas en inglés) nacional y NAP provinciales, y el uso del Fondo de Servicio Universal¹⁸. Para fines de 2015 el Plan proponía extender el acceso a internet a todos los hogares del país.

La primera parte de este informe da un panorama general de la cuestión del acceso a internet desde una perspectiva de derechos humanos. Más adelante, se profundiza en el papel que juegan los Estados para garantizar el acceso a la infraestructura de internet y, en particular, para promover la adopción de la banda ancha a través de planes nacionales. Luego, nos centraremos en el caso de Argentina Conectada y su dimensión de infraestructura: cuáles eran sus metas y qué se ha conseguido con su implementación. Además, analizaremos qué pasó durante la implementación del plan en términos de acceso a la información, e instancias de participación multisectorial en su diseño y puesta en práctica. Hacia el final, este trabajo busca brindar algunas conclusiones y recomendaciones que una política pública en materia de acceso debería contemplar.

En la elaboración de este informe se utilizó una metodología cualitativa con revisión bibliográfica y de documentos oficiales y pedidos de acceso a la información. Además, ante la escasa y muchas veces contradictoria información oficial, se realizaron entrevistas para conocer las perspectivas de protagonistas de las políticas analizadas y especialistas de telecomunicaciones.

Acceso a internet y derechos humanos: estándares internacionales

Más allá del debate de si el acceso a internet es, en sí mismo, un derecho humano o no¹⁹, existe un consenso generalizado a nivel internacional respecto a la importancia del acceso a internet para el ejercicio de derechos fundamentales.

¹⁸ Planificación Estratégica Plan Nacional de Telecomunicaciones Argentina Conectada, *supra* nota 16, p. 22.

¹⁹ En 2012, Vinton Cerf —considerado uno de los “padres de internet”— señaló que el acceso a internet no es un derecho humano en tanto la tecnología es facilitadora de derechos, pero no un derecho en sí. En respuesta a este artículo, Scott Edwards de Amnesty International, sostenía que, en la actualidad, las tecnologías de la información y la comunicación —y entre ellas internet— son inseparables de los derechos que permiten ejercer. *Ver más*, en: Cerf, Vinton; “Internet Access is not a human right”, *The New York Times*, 4 de enero de 2012, disponible en: <http://nyti.ms/295ul55> y Edwards, Scott, “Is Internet Access a Human Right?”, Amnesty International, disponible en: <http://bit.ly/28Yxsnj> Sobre esto, ver también el artículo de Bar, Allon, “Is Access to the Internet a Human Right?”, disponible en: <http://bit.ly/28V8LbF>

El impacto del acceso a internet en el desarrollo y la salud, el empleo, el comercio y la educación también fue reconocido en la “Agenda 2030 para el desarrollo sostenible”, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas en 2015. Y en el Foro de Gobernanza de Internet (IGF, por sus siglas en inglés), un encuentro anual del que participan múltiples partes interesadas en el gobierno de internet, se destacó que el acceso a la banda ancha debía ser reconocido como clave para lograr la inclusión social y se hizo un llamado a implementar las políticas necesarias para conectar a los cinco billones de personas que, en ese momento, no tienen acceso a internet.

En su informe de mayo de 2011, el por entonces Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión de Naciones Unidas, Frank La Rue, señalaba que el acceso a internet es esencial no solo para el ejercicio de la libertad de expresión sino también para el de otros derechos, como el derecho a la educación, a la libertad de asociación y de reunión, a la plena participación en la vida social, cultural y política, y para el desarrollo social y económico. Y también en 2011, las relatorías de libertad de expresión regionales y de ONU destacaron a internet como facilitadora de derechos²⁰.

En el marco regional americano, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) señaló que, dada su naturaleza y alcance global, internet posee un potencial inédito para la realización del derecho a buscar, recibir y difundir información, tanto a nivel individual como colectivo²¹. Además sostuvo que internet es una plataforma clave para el ejercicio de otros derechos humanos como el de participación en la vida cultural, el goce de los beneficios del progreso científico y tecnológico, el derecho de reunión y asociación, los derechos políticos y el derecho a la salud, entre otros²².

Grupos de la sociedad civil a nivel global han reconocido la importancia del acceso a internet. Por ejemplo, las cartas sobre derechos en internet de la Coalición Dinámica por los Derechos y Principios de Internet y de la Asociación para el Progreso de las Comunicaciones (APC) señalan

²⁰ OEA, ONU, CADHP y OSCE, *supra* nota 7.

²¹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Informe “Libertad de Expresión e Internet”, diciembre de 2013, p. 20, disponible en: <http://bit.ly/1f7bziS>

²² *Ibíd.*

que toda persona tiene derecho a acceder a internet, y dan cuenta del impacto del acceso sobre el desarrollo y la justicia social, y el derecho a un acceso igualitario y asequible²³.

Existe entonces consenso a nivel internacional y regional en torno al rol clave de internet como vehículo y plataforma para la realización de derechos humanos y para el desarrollo social, político y económico de las personas.

El rol de los Estados para garantizar el acceso a internet

Debido al rol de internet como facilitador de derechos de derechos fundamentales surge la pregunta en torno a las obligaciones estatales en materia de promoción y acceso²⁴. Y basta mirar las declaraciones y compromisos de los Estados en esta materia para corroborar que existe consenso en torno a la obligación de asegurar y promover el acceso universal a internet.²⁵ Así, por ejemplo, en la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información en 2003, los Estados se comprometieron a garantizar "el acceso universal, ubicuo, equitativo, y asequible a la infraestructura". En la Declaración de Principios de 2003, por ejemplo, los Estados miembros de las Naciones Unidas reconocían a la infraestructura de las comunicaciones como un "fundamento básico de una Sociedad de la Información integradora"²⁶ y se comprometían a garantizar infraestructuras de red bien desarrolladas, fácilmente accesibles y asequibles, y que utilicen en mayor medida la banda ancha²⁷.

Por su parte, los organismos de derechos humanos a nivel regional y global también han identificado obligaciones estatales respecto de internet en la promoción y protección de los

²³ Asociación para el Progreso de las Comunicaciones (APC), "Carta de APC sobre derechos en internet" noviembre de 2006, disponible en: <http://bit.ly/28S2Cbu>

²⁴ Bar, Allon, "Is Access to the Internet a Human Right?", disponible en: <http://bit.ly/28V8LbF>

²⁵ En la Cumbre Mundial sobre Sociedad de la Información los países se comprometieron a garantizar "el acceso universal, ubicuo, equitativo y asequible a la infraestructura y los servicios de las tecnologías de información y comunicación" Naciones Unidas/UIT, "Declaración de Principios de la Cumbre Mundial sobre Sociedad de la Información", Ginebra, 2003, disponible en: <http://bit.ly/1NFzQYW> Véase, Betancourt, Valeria, "La Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (CMSI) proceso y temas debatidos", disponible en: <http://bit.ly/28TznaU>

²⁶ *Ibíd.*

²⁷ Naciones Unidas/UIT, *supra* nota 31.

derechos humanos. El Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas destacó que los Estados deben tener en cuenta la evolución de internet, y tomar todas las medidas necesarias para asegurar el acceso de la ciudadanía a las TIC²⁸. La Relatoría de libertad de opinión y de expresión de ONU señaló que “los Estados deben adoptar políticas y estrategias efectivas y concretas, elaboradas en consulta con los integrantes de todos los segmentos de la sociedad, incluido el sector privado, así como los ministerios gubernamentales pertinentes, para que Internet esté ampliamente disponible y sea accesible y asequible para todos”²⁹.

Y en el ámbito regional, la Relatoría para la libertad de expresión de la CIDH señaló en su informe de 2013 que:

(...) se deben tomar acciones para promover, de manera progresiva, el acceso universal no solo a la infraestructura, sino a la tecnología necesaria para su uso y a la mayor cantidad posible de información disponible en la red; eliminar las barreras arbitrarias de acceso a la infraestructura, la tecnología y la información *en línea*; y adoptar medidas de diferenciación positiva para permitir el goce efectivo de este derecho a personas o comunidades que así lo requieran por sus circunstancias de marginación o discriminación³⁰.

Las recomendaciones de la Relatoría indican que son los Estados los que deben decidir las políticas más adecuadas para asegurar el cumplimiento de los objetivos de conectividad. Sin embargo, establece algunos lineamientos como, por ejemplo, que se establezcan estructuras de precios inclusivas, se instalen centros comunitarios u otras opciones de acceso público, entre otros. Está claro sin embargo de todas las recomendaciones y compromisos que los Estados deben poner en práctica medidas positivas de inclusión y políticas de desarrollo de infraestructura³¹.

²⁸ Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos, 102º período de sesiones, Ginebra, 11 a 29 de julio de 2011, disponible en: <http://bit.ly/1nmREgm>

²⁹ ONU, Informe del Relator Especial sobre la promoción y la protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, 2011, p. 19, disponible en: <http://bit.ly/295olyM>

³⁰ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *supra* nota 24, p. 497.

³¹ *Ibíd.*

Los planes nacionales de banda ancha

En América Latina, desde la Segunda Guerra Mundial hasta finales de la década de 1980 predominó el modelo de monopolio de una compañía estatal (o el de una operadora privada bajo regulación pública) en materia de telecomunicaciones. Más tarde, durante los años 90, se expandió —tanto en la región como en el mundo— la privatización de esos monopolios públicos. De esta forma, la prestación de los servicios quedó en manos de operadores privados.

Un trabajo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de 2002 señaló que el sector de las telecomunicaciones había experimentado —al igual que otros sectores de la economía en la región— una transformación estructural en la década de 1990 con una acelerada modernización y expansión, y una mayor integración a la economía internacional. Sin embargo, estas transformaciones también habían generado efectos no tan positivos, como la inestabilidad financiera y el cortoplacismo, tanto por parte de las empresas del sector como de los gobiernos nacionales³². CEPAL subrayó, además, las debilidades en el desarrollo del sector, como la falta de competencia y la caída de las inversiones en la red de líneas fijas, entre otras³³.

En este escenario, en la última década, los países de América Latina emprendieron un cambio significativo en su visión del papel del Estado en la industria de las telecomunicaciones. Según un trabajo de Galperín, Mariscal y Vicens, incluso con un crecimiento en los niveles de acceso, los gobiernos de la región diagnosticaron un desarrollo insuficiente de las redes de fibra óptica, una red limitada fuera de los grandes centros urbanos, lo que afectaba negativamente la cobertura, la calidad y el precio de los servicios de banda ancha, entre otras cosas³⁴.

En un contexto de desaceleración de la inversión privada en el sector, un papel más activo del Estado en general y condiciones macroeconómicas favorables, los gobiernos de la región latinoamericana empezaron a asumir en la década del 2000 un nuevo papel vinculado al

³² Rozas Balbontín, Patricio, “Competencia y conflictos regulatorios en la industria de telecomunicaciones de América Latina”, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), p. 8, disponible en: <http://bit.ly/28YAEiB>

³³ *Ibíd.*

³⁴ Galperín, Hernán, Mariscal, Judith y Vicens, María Fernanda, *supra* nota 15, p. 27.

despliegue de infraestructura de las redes,³⁵ fundamentalmente, para brindar acceso a internet de banda ancha a zonas no atendidas por el sector privado³⁶.

A este argumento se suma, dicen Galperín Mariscal y Vicens, el efecto imitación³⁷. La UIT señaló en 2013 que existían en el mundo 134 planes nacionales de banda ancha. E indicó que los países con un plan nacional de banda ancha tenían una tasa media de penetración de la banda ancha fija un 8,7 por ciento superior a la de los países que no habían implementado dicho plan³⁸.

En términos de la UIT, los gobiernos se dieron cuenta de que las redes de banda ancha resultaban vitales no sólo para la competitividad nacional, sino también para la educación, la atención de la salud y los servicios públicos³⁹. Además, señaló que los planes pueden adoptar distintas formas, ya sea legislación, marcos políticos, estrategias gubernamentales y reglamentaciones. Todos comparten un énfasis común respecto del papel esencial de la banda ancha a la hora de sustentar la competitividad nacional. A su vez, tratan de ampliar la trascendencia nacional de las redes de banda ancha e impulsan una mayor utilización de los servicios y aplicaciones adaptados a la banda ancha.⁴⁰

Las iniciativas de los planes de banda ancha en América Latina pueden ordenarse bajo los ejes de promoción del acceso -con medidas de expansión de la cobertura- y promoción del uso -con acciones más orientadas a la alfabetización y la capacitación digital⁴¹-. En el apartado siguiente, describiremos el plan implementado por el Estado argentino entre 2010 y 2015,

³⁵ Fontanals, Gustavo, "Los planes nacionales de banda ancha en América Latina: la expansión del acceso a internet como política pública", *Oservacom*, junio de 2015 disponible en: <http://bit.ly/292BPwa>. Estos planes nacionales impulsados desde el Estado englobaban políticas heterogéneas, que varían según el caso, pero que comparten el objetivo fundamental de ampliar la cobertura de las redes en el territorio nacional y expandir el uso de internet por parte de la población

³⁶ *Ibíd.*

³⁷ Galperín, Hernán, Mariscal, Judith y Vicens, María Fernanda, "Planes nacionales de banda ancha en América Latina", Documento de trabajo número 11, p. 27, disponible en: <http://bit.ly/28Uijl9>

³⁸ UIT, "Nuevo estudio sobre la banda ancha a escala mundial: resultan esenciales los planes nacionales y los mercados competitivos", 1 de julio de 2013, disponible en: <http://bit.ly/28T8AKw>

³⁹ UIT, "Nuevo estudio sobre la banda ancha a escala mundial: resultan esenciales los planes nacionales y los mercados competitivos", 1 de julio de 2013, disponible en: <http://bit.ly/28T8AKw>

⁴⁰ UIT, "Nuevo estudio sobre la banda ancha a escala mundial: resultan esenciales los planes nacionales y los mercados competitivos", 1 de julio de 2013, disponible en: <http://bit.ly/28T8AKw>

⁴¹ Fontanals, Gustavo, *supra* nota 42.

haciendo hincapié en lo relacionado con la expansión de la cobertura y la conectividad a través del desarrollo de infraestructura.

Argentina Conectada: la dimensión de infraestructura

El plan nacional de telecomunicaciones Argentina Conectada fue creado en 2010⁴² con objetivos tales como la inclusión digital, el desarrollo del servicio universal, la mejora de la infraestructura y la conectividad, y el fomento de la competencia en el sector, entre otros.

Como mencionamos antes en relación con estos planes en general, Argentina Conectada consistió en un conjunto de políticas que integraba distintas iniciativas en materia TIC: desde el despliegue de la televisión digital terrestre, la mejora en la gestión en las comunicaciones entre las distintas áreas de gobierno, hasta la entrega de computadoras portátiles en instituciones educativas y el despliegue de infraestructura, entre otras⁴³.

De acuerdo a los documentos oficiales, los objetivos fundamentales del plan tenían que ver con: disminuir el costo de los servicios de banda ancha en Argentina, incrementar la cobertura y mejorar la calidad del servicio —con especial énfasis en aquellas zonas de menor interés para los operadores del sector privado—⁴⁴.

En un documento oficial elaborado al comienzo de la implementación de Argentina Conectada, se hizo un diagnóstico que, en cuanto a infraestructura de transporte de datos, daba cuenta de una baja capilaridad de la red troncal y falta de puntos de interconexión de tráfico local⁴⁵.

A fin de paliar estos déficits, el plan Argentina Conectada se proponía desarrollar distintas acciones con el objeto de desarrollar una red troncal de fibra óptica que llegue a 1.700 localidades (es decir, al 97 por ciento de la población).

⁴² Decreto No. 1552/2010, BO del 21/10/2010, disponible en: <http://bit.ly/28Sv4Pq>

⁴³ Argentina Conectada, <http://bit.ly/1rloFs2>

⁴⁴ Planificación Estratégica Plan Nacional de Telecomunicaciones Argentina Conectada, *supra* nota 16, p. 14.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 22.

Sin embargo, y ya desde su concepción, el Plan Argentina Conectada evidenciaba ciertas falencias en torno a la identificación concreta de objetivos que atentaron contra su correcta implementación.

Metas y objetivos

Cuando se consulta a actores clave en el mercado de las telecomunicaciones en Argentina, el plan Argentina Conectada es definido más como una suma de iniciativas que como un programa integral. Iniciativas, además, con objetivos no del todo claros⁴⁶.

A continuación, y basándonos en el eje de infraestructura del plan, identificamos algunos de los objetivos del plan, de cuyo análisis surgen inconvenientes en torno a la definición de mismos que eventualmente contribuyeron a las problemáticas en la implementación.

- Red Federal de Fibra Óptica

La acción principal dentro del eje de infraestructura del Plan Argentina Conectada era la construcción de una red de fibra óptica. Esta red, originalmente, iba a ser desplegada en las zonas del país sin infraestructura, buscando, de esta forma, “federalizar la calidad, los precios y los contenidos”⁴⁷. Los nuevos tramos de red se iban a intercambiar con la fibra óptica ya existente de los operadores privados⁴⁸. De esta investigación surge que esta red era pensada, en principio, en forma complementaria al tendido hecho por los operadores privados y que existía consenso en torno a la necesidad y conveniencia de la estrategia seleccionada entre los distintos sectores involucrados en las telecomunicaciones.⁴⁹

En principio, los objetivos iniciales del Plan pretendían para fines de 2015 que la REFEFO contara con 58 mil kilómetros de infraestructura de alta capacidad para transmisión de datos

⁴⁶ Entrevista con Enrique Carrier, Buenos Aires, 2016.

⁴⁷ Planificación Estratégica Plan Nacional de Telecomunicaciones Argentina Conectada, *supra* nota 16, pp. 24 y 25.

⁴⁸ Entrevista con Edmundo Poggio, Buenos Aires, 2016.

⁴⁹ Entrevistas con Ariel Graizer, Enrique Carrier, Marina Rosso Siverino, Buenos Aires, 2016.

en todo el territorio nacional para fines de 2015⁵⁰. Sin embargo, documentos oficiales del mismo periodo ya daban cuenta de una discrepancia inicial e indicaban la meta en 56000 kilómetros en lugar de 58000.⁵¹

El organismo encargado de la implementación y el gerenciamiento de la REFEFO era la Empresa Argentina de Soluciones Satelitales (Arsat)⁵². Sin embargo existen discrepancias y lagunas en torno al plan estratégico de la empresa y al rol que Arsat debía desempeñar⁵³. Originalmente, la empresa de capitales estatales iba a ser un proveedor de infraestructura. Luego, fue virando a un proyecto mucho más ambicioso donde la empresa asumiría la prestación de servicios, conexión de organismos gubernamentales, entre otros objetivos⁵⁴.

- Desarrollo de puntos de acceso a la red

Conocidos como IXPs o NAPs (*Network Access Point* en inglés)⁵⁵, los puntos de acceso han fomentado el crecimiento de la infraestructura de internet en la región, contribuyeron con los ISPs locales para reducir costos de tránsito internacional y aumentar la calidad de servicio, impulsando la innovación⁵⁶. De ahí que el desarrollo de estos puntos de interconexión sea

⁵⁰ Planificación Estratégica Plan Nacional de Telecomunicaciones Argentina Conectada, *supra* nota 16, p. 55.

⁵¹ Jefatura de Gabinete de Ministros - Presidencia de la Nación. "Agenda Digital Argentina: inclusión, soberanía y desarrollo", 2015, p. 5.

⁵² Creada la Ley 26.092 de 2006, Arsat es la empresa del Estado argentino dedicada a brindar servicios de telecomunicaciones "a través de una combinación de infraestructuras terrestres, aéreas y espaciales". Arsat está constituida como una sociedad anónima. Originalmente, el 98 por ciento de su capital accionario correspondía al Ministerio de Planificación, Inversión Pública y Servicios argentino y el 2 por ciento restante al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Ver más información en: <http://bit.ly/1ROfNQg>

⁵³ Entrevistas con Enrique Carrier, Edmundo Poggio, Emmanuel Jaffrot, entre otros. Buenos Aires, 2016.

⁵⁴ Entrevista con Enrique Carrier, Buenos Aires, 2016.

⁵⁵ Si bien hace otra diferenciación más técnica, "NAP" explica Ariel Graizer, es el término "antiguo" para referirse a los IXPs.

⁵⁶ Galperin, Hernán, "La conectividad en América Latina y el Caribe. El rol de los puntos de intercambio de tráfico", Internet Society, noviembre de 2013, p. 17, disponible en: <http://bit.ly/28S5e9x>

clave en las políticas públicas que buscan mejorar el acceso a internet⁵⁷ y que hayan sido otro de los objetivos prioritarios del plan⁵⁸.

Según los objetivos de Argentina Conectada en el eje de infraestructura, entre 2010 y 2015 se iban a construir NAPs provinciales y un NAP nacional operado por Arsat⁵⁹. Sin embargo, el Plan no detallaba objetivos medibles como la cantidad de NAPs, su ubicación ni los plazos para su desarrollo.

- Argentina Conectada y el Fondo de Servicio Universal

Finalmente el tercer objetivo analizado en este estudio era el de “asegurar la universalidad del acceso a los servicios de telecomunicaciones en todo el territorio nacional, para todos los habitantes de la República Argentina”⁶⁰ utilizando para ello el Fondo de Servicio Universal (FSU).

En 2001, se creó en Argentina el Reglamento General del Servicio Universal con el propósito de lograr que aquella parte de la población que, en condiciones normales del mercado, no podría recibir los servicios esenciales de telecomunicaciones tenga acceso a ellos⁶¹. En ese reglamento, se creó un fondo fiduciario integrado por los aportes de todos los prestadores de telecomunicaciones que apuntaba a cumplir con este objetivo del servicio universal⁶².

Si bien el eje estaba claramente definido en los documentos iniciales que describen el Plan, nunca quedó claro de qué manera iban a utilizarse estos recursos en el marco de Argentina Conectada. Ni siquiera en los documentos que hablan de los fondos del servicio universal como una acción para paliar el déficit de infraestructura se establecía de qué manera se iba a articular, ni metas claras para medir, una vez concluido el plan, su puesta en práctica.

⁵⁷ Véase, por ejemplo, Alliance for Affordable Internet, *supra* nota 2.

⁵⁸ Véase, Cámara Argentina de Internet (CABASE), “The IXP”, disponible en: <http://bit.ly/28S55Tv> y IGF, “Policy Options for Connecting the Next Billion”, Draft Compilation, septiembre de 2015, p. 8, disponible en: <http://bit.ly/28S1R2p>

⁵⁹ Planificación Estratégica Plan Nacional de Telecomunicaciones Argentina Conectada, *supra* nota 16, p. 55.

⁶⁰ Planificación Estratégica Plan Nacional de Telecomunicaciones Argentina Conectada, *supra* nota 16.

⁶¹ Decreto 764/2000 - Anexo III, BO de 3/9/2000, disponible en: <http://bit.ly/1Ry8Mws>

⁶² *Ibid.*

En este sentido, Argentina comparte una característica general de estos planes en América Latina, que es la falta de articulación de los planes nacionales de banda ancha con este tipo de fondos⁶³.

Implementación y resultados concretos

Vinculado al punto anterior, los objetivos y las metas claras permiten medir la implementación de estos planes que buscan aumentar la conectividad. Siguiendo con las acciones del eje de infraestructura que señalamos en la sección anterior, a continuación abordaremos algunos de los inconvenientes en la implementación del plan y la falta de adecuación de los resultados respecto de los objetivos que se habían establecido originalmente.

- Red Federal de Fibra Óptica

El informe de diagnóstico de la administración pública realizado por el gobierno entrante en diciembre de 2015 señaló que la red de fibra óptica tenía una extensión de 36 mil kilómetros, y que, hasta diciembre de 2015, sólo se habían “iluminado” unos 6.800 kilómetros⁶⁴ que conectaban sólo a 17 localidades⁶⁵. Un resultado bastante más modesto que las 1.700 localidades que aparecían como objetivo en los inicios de Argentina Conectada.

Si bien, como se planteó, el objetivo era de complementariedad, en la implementación, sin embargo, se duplicaron tramos de red de fibra óptica. Se construyó un número significativamente menor de kilómetros respecto a los declarados⁶⁶ y se construyeron tramos de red en zonas que ya eran atendidas por operadores privados⁶⁷. Representantes de los distintos sectores consultados señalaron que, cinco años después de iniciado el plan, no había

⁶³ Galperín, Hernán, Mariscal, Judith y Vicens, María Fernanda, *supra* nota 15, p. 10.

⁶⁴ Presidencia de la Nación, "El estado del Estado. Diagnóstico de la administración pública en diciembre de 2015", 2016, p. 184, disponible en: <http://bit.ly/25CkNKZ>

⁶⁵ Alfie, Alejandro, "Avanza un plan oficial para llevar banda ancha a 1.200 pueblos", Clarín, 2 de abril de 2016, disponible en: <http://clar.in/1Vko3Sw> y "Los planes de Arsat", *Página 12*, 4 de abril de 2016, disponible en: <http://bit.ly/28WnLXr>

⁶⁶ Edmundo Poggio, que participó en el diseño inicial del plan, habla de 15 mil kilómetros.

⁶⁷ Entrevista con Marina Rosso Rivero, Buenos Aires, 2016.

habido un impacto en cuanto a la extensión de la cobertura a lugares que no estaban siendo atendidos ni en la mejora de la calidad del servicio de banda ancha en Argentina⁶⁸.

Además, existe consenso en que el objetivo de construir una red operativa no se cumplió, y no se llevaron adelante los acuerdos con las operadoras que estaban en el plan inicial⁶⁹. No solo no se han conectado nuevas localidades, sino que, en muchos casos, las cooperativas y las empresas telefónicas del interior del país, ante la demora en las obras de Arsat, empezaron a construir nuevas redes⁷⁰. La Auditoría General de la Nación en un informe de 2014 ya había dado cuenta de demoras injustificadas en las obras y falta de control⁷¹.

Al ser consultados por los aspectos positivos de la implementación, los consultados mencionaron que la construcción de fibra en lugares en los que no lo hubiera hecho el sector privado era y sigue siendo de suma importancia⁷². También hay cierta coincidencia respecto del impacto de la red en la baja de los precios de "internet mayorista", fundamentalmente en el interior del país. Sin embargo, otra de las fuentes consultadas señala que la situación en materia de precios no cambió significativamente⁷³ y que para lograr este objetivo se podría haber buscado otros mecanismos que no signifiquen una inversión tan grande como desarrollar una red⁷⁴. En esta línea, las nuevas autoridades de Arsat indicaron que esta disparidad de precios persiste, provocando un servicio más caro y más lento en las localidades del interior del país⁷⁵.

⁶⁸ Galperín, Hernán, Mariscal, Judith y Vicens, María Fernanda, *supra* nota 15, p. 29. Siguiendo lo que plantea Galperín, cabe la pregunta de si la duplicación de tramos de red con financiamiento público es la herramienta más eficiente para asegurar precios de acceso competitivos

⁶⁹ Entrevistas con Luis Valle, Edmundo Poggio, Ariel Graizer, y Emmanuel Jaffrot, Buenos Aires, 2016.

⁷⁰ Entrevistas con Edmundo Poggio y Marina Rosso Siverino, Buenos Aires, 2016.

⁷¹ Auditoría General de la Nación, Actuación No. 509/12, 3 de abril de 2014, p. 24, disponible en: <http://bit.ly/28SwM3D>

⁷² *Ibíd.*

⁷³ Entrevistas con Ariel Graizer y Emmanuel Jaffrot, Buenos Aires, 2016.

⁷⁴ Entrevista con Enrique Carrier, Buenos Aires, 2016.

⁷⁵ "En qué consiste el Plan Federal de Internet que presentó hoy Mauricio Macri", *La Nación*, 17 de mayo de 2016, disponible: <http://bit.ly/1NxeQu8>

Futuras investigaciones debieran profundizar en el impacto de Argentina Conectada y del nuevo plan de telecomunicaciones anunciado por el nuevo gobierno en cuanto a precios mayoristas de conexión a internet. Los aspectos positivos de la red creada hasta el momento, sin embargo, se podrán ver solo cuando la misma esté operando⁷⁶.

- Desarrollo de puntos de acceso a la red

El establecimiento de NAPs o puntos de acceso es otro de los factores que, como vimos antes, contribuiría a la baja en los costos de tránsito interno. Según los objetivos de Argentina Conectada en el eje de infraestructura, durante su implementación estaba previsto construir NAPs provinciales y un NAP nacional operado por Arsat⁷⁷. Sin embargo, como mencionábamos arriba, el Plan no daba especificaciones en torno al número, ubicación, etc. Ex integrantes del directorio de Arsat y ex funcionarios a cargo del diseño de Argentina Conectada, al ser consultados, difieren entre esos objetivos iniciales. Miguel Pesado, ex integrante del directorio de Arsat, por ejemplo, señala que la idea era construir un punto de acceso a la red en Argentina “a la manera del NAP de las Américas”⁷⁸ y que, en cambio, lo que se construyó en el marco del plan fue el *datacenter* ubicado en la localidad bonaerense de Benavídez que, en términos de Pesado, no cumple con la función originalmente buscada.

Tampoco se construyeron los NAPs provinciales⁷⁹. En este sentido, de las entrevistas y la información publicada en el *Internet Exchange Directory*, se desprende que los únicos NAPs que existen en Argentina son privados⁸⁰.

- Argentina Conectada y el Fondo de Servicio Universal

⁷⁶ Cuando se le pregunta a Ariel Graizer de CABASE, una cámara empresarial formada por pequeños y medianos operadores de red, por efectos positivos de la red, señala que “va a ser positivo cuando esté operando”

⁷⁷ Planificación Estratégica Plan Nacional de Telecomunicaciones Argentina Conectada, *supra* nota 16, p. 55.

⁷⁸ Entrevista con Miguel Pesado, Buenos Aires, 2016.

⁷⁹ Entrevista con Emmanuel Jaffrot, Buenos Aires, 2016.

⁸⁰ Internet Exchange Directory, disponible en: <http://bit.ly/28TDuUr>

Los problemas de recaudación y ejecución del Fondo de Servicio Universal en nuestro país exceden (y anteceden) al plan Argentina Conectada. El fondo prácticamente no fue ejecutado desde su conformación en 2001. Su implementación fue objeto de distintos informes de la Auditoría General de la Nación (AGN)⁸¹ que señalaban, por ejemplo, en 2008, que a siete años de su creación todavía no se habían adoptado las medidas necesarias para su puesta en funcionamiento⁸².

El fondo permaneció inactivo hasta que, en 2011, el por entonces Ministro de Planificación anunció que se usarían recursos del FSU para ofrecer banda ancha en establecimientos educativos en el marco del plan Argentina Conectada⁸³. El programa se denominó "Internet para establecimientos educativos"⁸⁴ y buscaba proveer de internet a escuelas públicas a través de operadores privados.⁸⁵

Los distintos expertos consultados, incluso ex funcionarios que participaron del plan Argentina Conectada, coinciden en que los fondos estuvieron desconectados del programa salvo por la iniciativa vinculada a los establecimientos educativos, de la que tampoco existe demasiada información oficial en cuanto a su implementación. Según un informe del jefe de gabinete presentado ante el Senado, en 2011 se realizó una primera licitación que permitió conectar a 3.069 establecimientos educativos. En una segunda licitación, se estimaba conectar a otras 6.003 escuelas más⁸⁶. No es claro qué pasó con ese segundo pliego y si efectivamente se licitó. Al día de hoy, la información oficial sobre el programa señala que "se ha finalizado la primera etapa del Programa logrando la conexión de 4.424 establecimientos educativos de gestión estatal"⁸⁷. Distintos actores del ámbito de las telecomunicaciones y ex funcionarios

⁸¹ Auditoría General de la Nación, Res. No. 20/2008, 12 de marzo de 2008, disponible en: <http://bit.ly/28WO6De>

⁸² Disponible en: <http://bit.ly/28WO6De>

⁸³ Krakowiak, Fernando, "La banda es más ancha en las escuelas", *Página 12*, 26 de abril de 2011, disponible en: <http://bit.ly/28SC9f7>

⁸⁴ Secretaría de Comunicaciones, Resolución 147/2010, disponible en: <http://bit.ly/28WOCuA>

⁸⁵ Entrevista con Edmundo Poggio, Emmanuel Jaffrot, Buenos Aires, 2016.

⁸⁶ Jefatura de Gabinete de Ministros, Informe N° 82, 2013. Disponible en: <http://bit.ly/28TMYin>

⁸⁷ Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM): <http://bit.ly/28UxzIA>

involucrados en Argentina Conectada coinciden en que las licitaciones no fueron claras o quedaban desiertas⁸⁸.

Según fuentes periodísticas, el programa de internet para establecimientos educativos significó solo la utilización del dos por ciento de los recursos acumulados en el Fondo⁸⁹. Y, de acuerdo a la Auditoría General de la Nación, el programa “Internet para establecimientos educativos” se ejecutó parcialmente y de manera deficiente en el 40 por ciento de las escuelas⁹⁰.

La mala o casi nula utilización de los recursos del Fondo del Servicio Universal aparece como un problema regional. Según el Foro Latinoamericano de Entes Reguladores de Telecomunicaciones (Regulatel), para 2006, en América Latina sólo un 11 por ciento del total de esos fondos se había instrumentado en proyectos concretos⁹¹. Y distan mucho de las recomendaciones elaboradas por el Alliance for Affordable Internet (A4AI)⁹² para quienes los fondos de servicio universal tendrían que ejercer un rol clave en la adopción de banda ancha en los países⁹³. Esta coalición integrada por empresas, gobiernos y sociedad civil, recomienda, entre otras, que estos fondos tengan metas bien definidas, un monitoreo de su efectividad e impacto de sus programas, priorizándose las inversiones en infraestructura únicas (no recurrentes) que permitan el acceso, y que cualquier subsidio sea destinado a los usuarios y no a los proveedores de servicios⁹⁴.

⁸⁸ Entrevistas con Enrique Carrier, Luis Valle, Ariel Greizer, Emmanuel Jaffrot y Marina Rosso Siverino, Buenos Aires, 2016.

⁸⁹ Alfie, Alejandro, "Pasan al Estado el manejo de subsidios por \$ 1.800 millones", *Clarín*, 22 de diciembre de 2014, disponible en: <http://clar.in/28T5oxX>

⁹⁰ Nieva, Alejandro (@jandronieva), "Las observaciones de la #AGN deben tenerse en cuenta. Mayor conectividad es mayor inclusión #ServicioUniversal", 1 de junio, 12:45, disponible en: <http://bit.ly/28YQmdp>

⁹¹ Fontanals, Gustavo, "Las telecomunicaciones y la regulación pública", *Revista Fibra*, disponible en: <http://bit.ly/28SBBFQ>

⁹² Alliance for Affordable Internet, <http://bit.ly/28WNayG>

⁹³ Alliance for Affordable Internet, "Policy & Regulatory Good Practices", *supra* nota 2, p. 6.

⁹⁴ *Ibíd.*

Indicadores e información pública

Un problema que atraviesa las distintas acciones comprendidas en el eje de infraestructura tiene que ver con la escasez de información oficial durante la implementación de Argentina Conectada. A fines de 2015, por ejemplo, todavía no había cifras oficiales y fácilmente accesibles de cuántos kilómetros de fibra se habían tendido, qué porcentaje de ese tendido estaba en funcionamiento y en condiciones de brindar servicios de internet, a cuántas nuevas localidades se había conectado, cuántos NAPs habían sido construidos, entre otros aspectos.

Además de escasa, la información producida entre 2010 y 2015 sobre el avance de la red de fibra óptica fue contradictoria. Como vimos antes, se daba cuenta de un estado de la obra que, según la auditoría que emprendió la nueva administración, no era tal. En diversas ocasiones durante esos años distintos funcionarios brindaban cifras contradictorias entre sí. Asimismo, los informes del Jefe de Gabinete al Congreso mostraban un avance de la implementación que no coincide con los resultados finales⁹⁵. Se hablaba, por ejemplo, de Argentina como “uno de los países con el tendido de fibra óptica más importante, de la red con mayor capilaridad en América Latina” y de una red que ya estaba “a punto” de ponerse en funcionamiento⁹⁶. En el documento oficial que se proponía evaluar la implementación del plan una vez finalizado, no hay cifras concretas de los resultados obtenidos. En cambio, desde el gobierno se seguía hablando de los 56 mil kilómetros que tendría la red a fines de ese mismo año (en contradicción con los 58 mil que aparecían en otros documentos oficiales)⁹⁷.

Inicialmente, el plan establecía que una cuestión clave iba a ser el desarrollo de indicadores para cada una de las metas del plan. Estos indicadores iban a permitir realizar ajustes en la implementación del plan así como medir el impacto de estas políticas en cuanto a inclusión

⁹⁵ Informe de Jefatura de Gabinete, N° 83, 12 de marzo de 2014, disponible en: <http://bit.ly/295D3Wp>

⁹⁶ Véase, por ejemplo, Krakowiak, Fernando, “Claves de la apuesta digital”, *Página 12*, 21 de octubre de 2010, disponible en: <http://bit.ly/28WCWOO>, Sohr, Olivia, “La fibra óptica, el acceso y el precio”, *Chequeado*, 5 de diciembre de 2013, disponible en: <http://bit.ly/28S41z9>, “Una red de fibra a punto de iluminarse”, *Página 12*, 24 de febrero de 2014, disponible en: <http://bit.ly/1k4ZxZe>

⁹⁷ Jefatura de Gabinete de Ministros - Presidencia de la Nación. “Agenda Digital Argentina: inclusión, soberanía y desarrollo”, 2015, p. 5.

digital⁹⁸. Sin embargo, solo se realizó un informe de gestión publicado en 2012 que evalúa el primer año de implementación del plan.

De las entrevistas se desprende que para las personas que trabajan en el ámbito de las telecomunicaciones la información tampoco era accesible ni había estadísticas vinculadas a las nuevas localidades conectadas⁹⁹. Tampoco parece haber habido información incluso respecto de las licitaciones de las obras, por ejemplo.¹⁰⁰

Como explica Norma Morandini, ex senadora por el Frente Amplio Progresista, esto se encuadra en el problema del acceso a la información pública en Argentina. “Si me falta a mí como legisladora esta información, qué dejamos para las organizaciones de la sociedad civil o para el ciudadano que, con todo derecho, puede preguntarse qué están haciendo con este dinero”, dice Morandini. Al igual que otros congresistas, Morandini realizó diversos pedidos de informes, por ejemplo, sobre la implementación del Fondo de Servicio Universal desde su conformación¹⁰¹. Esos pedidos de informes, dice Morandini, ni siquiera se tramitaron en la comisión del Senado que ella integraba.

Mecanismos de participación multisectorial

Las políticas e iniciativas en materia de internet contemplan aspectos muy diversos y complejos: técnicos, de derechos humanos, económicos, entre otros. La Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información, celebrada en dos fases en 2003 y 2005, estableció la importancia de seguir un modelo conocido como de múltiples partes interesadas (*multistakeholder*) a la hora de elaborar políticas en materia de tecnologías de la información y la comunicación. Este modelo se basa en un principio de participación y diálogo entre los distintos actores que se ocupan de internet¹⁰².

⁹⁸ Planificación Estratégica Plan Nacional de Telecomunicaciones Argentina Conectada, *supra* nota 16, p. 25.

⁹⁹ Entrevista con Marina Rosso Siverino, Buenos Aires, 2016.

¹⁰⁰ Entrevista con Luis Valle, Buenos Aires, 2016.

¹⁰¹ Proyecto de comunicación solicitando informes sobre diversos puntos relacionados con la implementación del servicio universal, 27 de marzo de 2012, disponible en: <http://bit.ly/28UxU7K>

¹⁰² Véase más en Cortés Castillo, Carlos, "La gobernanza de Internet: la trampa de las formas", CELE, septiembre 2014, disponible en: <http://bit.ly/29QlvBm>

En los documentos iniciales de Argentina Conectada se contemplaba la participación multisectorial a través de un foro consultivo, una instancia de diálogo y participación impulsado por la Comisión de Planificación y Coordinación Estratégica del Plan Nacional de Telecomunicaciones Argentina Conectada. Este espacio iba a estar integrado por representantes del Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, academia, sindicatos, compañías, desarrolladores de software y contenidos, organizaciones que nuclean usuarios y usuarias, entre otros. Sin embargo, este foro nunca se implementó¹⁰³. Sin embargo, representantes del sector privado de las telecomunicaciones y analistas de telecomunicaciones señalaron que, si bien en algunos casos fueron consultados en los comienzos del plan, luego no se implementaron otros mecanismos de participación¹⁰⁴.

Las políticas públicas que buscan ampliar el acceso a internet deberían contemplar mecanismos de consulta pública siguiendo el modelo multisectorial con participación de gobiernos, pero también del sector privado, la comunidad técnica, la academia y la sociedad civil¹⁰⁵.

Conclusiones y recomendaciones

Existe consenso en torno a la necesidad de un plan como Argentina Conectada. La intervención estatal es fundamental para proveer de infraestructura de conexión a los lugares que no son atendidos por el sector privado. Existe a su vez, o existía al momento de crear el plan, una asimetría en los precios que perjudicaba a los prestadores más pequeños, generando costos altos y deteriorando la calidad del servicio. Sin embargo, en líneas generales, las intenciones y los buenos objetivos del plan Argentina Conectada no terminaron de cumplirse por problemas en la implementación.

Distintos informes de organismos de control y representantes del Congreso, en su rol de contralor del Poder Ejecutivo, dieron cuenta de retrasos en las obras e irregularidades en las

¹⁰³ Entrevista con Emmanuel Jaffrot, Buenos Aires, 2016.

¹⁰⁴ Entrevistas con Ariel Graizer y Edmundo Poggio, Buenos Aires, 2016.

¹⁰⁵ Véase, Association for Progressive Communications, Policy Options for Connecting the Next Billion APC Submission to the 2015 IGF Intersessional”, octubre de 2015, p. 21, disponible en: <http://bit.ly/295F70s>, ONU, Informe del Relator Especial sobre la promoción y la protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, 2011, p. 19, disponible en: <http://bit.ly/295olyM> y Alliance for Affordable Internet, *supra* nota 2.

licitaciones, e indicaron que la falta de transparencia y de participación que caracterizaron la puesta en práctica de las acciones que analizamos en este informe. Por otra parte, la falta de información y la contradicción en la información pública existente da cuenta de un problema de comunicación, seguimiento, y medición que afectó al plan desde sus inicios.

A partir de la información expuesta, y de cara a un nuevo plan de telecomunicaciones que está poniendo en práctica el nuevo gobierno¹⁰⁶, a continuación brindamos algunas conclusiones en base a estas lecciones aprendidas y recomendaciones que una política de acceso a internet debería contemplar:

- **Respecto de los objetivos:** como señala la Asociación Iberoamericana de Centros de Investigación y Empresas de Telecomunicaciones — y de cara al Plan Federal de Internet recientemente anunciado— las metas de estos planes, aunque con cierto grado de ambición, deben ser realistas, ya que el establecimiento de metas inviables impacta negativamente en el plan en tanto afecta su credibilidad y la de los agentes involucrados¹⁰⁷.

Es deseable que este tipo de políticas tengan objetivos claros y concretos que permitan medir su efectividad. Argentina Conectada, al ser un programa que incluía tantas y tan diversas iniciativas en materia de tecnologías de la información y de la comunicación (TIC), presentaba objetivos poco claros. Por ejemplo, y hablando específicamente de infraestructura, en principio iba a desarrollarse una red complementaria pero, en la práctica, se duplicaron tramos donde ya existían operadores. Similares críticas recibe el rol de Arsat, la empresa estatal a cargo de la implementación de la red, que fue cambiando a lo largo de la implementación del plan. Inicialmente, Arsat iba a proveer infraestructura. Luego, fue virando a un proyecto mucho más ambicioso que incluía la prestación de servicios y la conexión de organismos gubernamentales, entre otras cosas. Tampoco fue claro desde los inicios el vínculo entre este plan y el Fondo de Servicio Universal ni lo que tenía que ver con desarrollo de puntos de interconexión. Las metas de estos planes, siguiendo a la

¹⁰⁶ Plan Federal de Internet, disponible en: <http://bit.ly/28TujU4>

¹⁰⁷ Asociación Iberoamericana de Centros de Investigación y Empresas de Telecomunicaciones, *supra* nota 1.

Asociación Iberoamericana de Centros de Investigación y Empresas de Telecomunicaciones, deberían ser, aunque ambiciosas, viables y medibles.

- **Respecto de la implementación:** El diseño de los planes debe prever plazos viables para la implementación. La puesta en práctica de Argentina Conectada se dio con retrasos en los plazos. La Auditoría General de la Nación señaló en distintas instancias durante la ejecución demoras en las obras e irregularidades en las licitaciones. Si bien de la consulta con los distintos sectores involucrados se desprende la importancia del tendido de una red federal nacional, representantes tanto del sector privado como ex funcionarios involucrados en el armado del plan coinciden en que no se puede evaluar su impacto en la mejora en la calidad del servicio ni en el precio del servicio en el hogar en tanto la red no está funcionando. A cinco años desde su inicio, la red troncal aún no se encontraba en funcionamiento, ni se habían alcanzado las metas en cuanto a nuevas localidades conectadas. Tampoco se lograron los objetivos en cuanto a construcción de puntos de acceso nacionales o provinciales. Por otra parte, futuros estudios deberían ahondar en el impacto que tuvo la red (o el anuncio de su tendido) en los precios de interconexión, en tanto otro de los objetivos declarados era enmendar la disparidad de los costos, fundamentalmente en el interior del país.
- **Respecto de la auditoría y acceso a la información:** el cumplimiento de estos objetivos que mencionamos antes debería ser monitoreado durante la implementación de este tipo de planes. Es clave la elaboración de indicadores y la publicación periódica de información oficial fácilmente accesible. Por el contrario, la puesta en práctica de Argentina Conectada estuvo marcada por la falta de información pública sobre el progreso del plan.

Originalmente el plan preveía mecanismos de monitoreo de avances que permitirían evaluar su implementación e impacto. Sin embargo, esta información no estuvo disponible durante la implementación del plan. El único informe de gestión accesible fue el publicado en 2012 que evalúa el primer año del plan. A partir de entonces, existen graves contradicciones en tanto las declaraciones de funcionarios y funcionarias durante la implementación así como los informes oficiales al Congreso dan cuenta de un avance que no coincide con los resultados finales.

El acceso a la información pública es clave para poder medir la implementación de estos planes. Además, para poder ejercer este derecho de acceso a la información son imprescindibles políticas que fomenten el acceso a la infraestructura y la conectividad de calidad a internet.

- **Respecto del Fondo de Servicio Universal:** los problemas de recaudación y ejecución del Fondo de Servicio Universal exceden (y anteceden) al plan Argentina Conectada. El Fondo prácticamente no fue ejecutado desde su conformación en 2001, y la falta de transparencia en su uso persistió en el período 2010-2015. Durante la implementación de plan Argentina Conectada solo se usaron recursos del Fondo para los programas de conexión a establecimientos educativos.

El problema en la gestión de este tipo de fondos es regional. En América Latina pueden constatarse dificultades en la puesta en práctica de este tipo de fondos, particularmente en su aplicación a la financiación proyectos concretos¹⁰⁸.

En la actualidad, el Fondo está a cargo del Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM). En febrero de 2016, la nueva administración anunció que destinarían recursos del Fondo de Servicio Universal para un programa —elaborado en conjunto con las prestadoras de telefonía móvil— que permitiría migrar a usuarios de equipos móviles con tecnología 2G a dispositivos 3G y 4G¹⁰⁹. Según fuentes periodísticas, la inversión sería de entre 100 y 200 millones de dólares de un total de 3.500 millones de dólares que integraban el Fondo. Esta última cifra dista mucho de los 3 mil millones de pesos de los que se hablaba en 2014. Este plan, además, recibió críticas en tanto la renovación de los equipos no necesariamente impactaría en una mejora de la cobertura y la calidad de la telefonía móvil¹¹⁰.

¹⁰⁸ Fontanals, Gustavo, "Las telecomunicaciones y la regulación pública", *Revista Fibra*, disponible en: <http://bit.ly/28SBBFQ>

¹⁰⁹ "Cómo es el plan canje de celulares que el Gobierno lanzará en 30 días", *La Nación*, 23 de diciembre de 2016, disponible en: <http://bit.ly/1oFgoql>

¹¹⁰ "Aguad anunció un plan canje de celulares y fue criticado por especialistas", 23 de febrero de 2016, *Fibra Revista*, disponible en: <http://bit.ly/29Y11Yy>

El uso de este tipo de fondos debería en todos los casos ser parte de un proceso transparente y más participativo, incorporando la visión de los diversos actores involucrados¹¹¹. La participación solo puede garantizarse mediante la transparencia activa, por ejemplo, mediante la publicación y difusión de informes periódicos para medir su uso en relación a objetivos claramente fijados¹¹².

- **Respecto de la participación multisectorial:** La viabilidad y la legitimidad de este tipo de iniciativas depende en gran medida de la participación multisectorial que los caracterice a fin de garantizar la colaboración de los distintos actores involucrados.¹¹³ Los espacios de participación previstos originalmente en el programa (que incluían representantes gubernamentales, del Congreso, universidades, representantes sindicales, operadores de telecomunicaciones, desarrolladores de software, sociedad civil, entre otros) nunca se pusieron en práctica.

En línea con lo que señala la Asociación para el Progreso de las Comunicaciones (APC), los planes de banda ancha deberían ser desarrollados mediante mecanismos de consulta pública siguiendo el modelo multisectorial en el que participen gobiernos, sector privado, comunidad técnica, academia y sociedad civil¹¹⁴.

En los documentos iniciales del programa, se contemplaba la participación multisectorial en un “Foro Consultivo Argentina Conectada”, una instancia de diálogo y participación impulsada por la Comisión de Planificación y Coordinación Estratégica del Plan Nacional de Telecomunicaciones Argentina Conectada.

Este espacio iba a estar integrado por representantes de Poder Ejecutivo, del Congreso, universidades, representantes sindicales y gremiales, desarrolladores de software y contenidos, representantes de Defensa de la Competencia, operadores de

¹¹¹ Alliance for Affordable Internet, “Policy & Regulatory Good Practices”, abril de 2016, pp. 2 y 3, disponible en: <http://bit.ly/28SsVDi>

¹¹² *Ibíd.*, p. 6.

¹¹³ *Ibíd.*, pp. 2 y 3.

¹¹⁴ Association for Progressive Communications, Policy Options for Connecting the Next Billion APC Submission to the 2015 IGF Intersessional”, octubre de 2015, p. 21, disponible en: <http://bit.ly/295F70s>

telecomunicaciones, y entidades que nuclean usuarios y organizaciones sociales. No obstante, estos espacios no se pusieron en práctica¹¹⁵ durante la implementación de Argentina Conectada.

Entrevistas

Agradecemos a las/os entrevistadas/os por su tiempo y los aportes. Todos los errores son de exclusiva responsabilidad de la autora.

- Enrique Carrier, analista del mercado de telecomunicaciones.
- Ariel Graizer, presidente de la Cámara Argentina de Internet (CABASE).
- Emmanuel Jaffrot, secretario técnico y académico de la Comisión de Planificación y Coordinación Estratégica de Argentina Conectada desde la creación del plan hasta abril de 2015.
- Miguel Pesado, integrante del directorio de Arsat entre 2007 y 2014.
- Edmundo Poggio, ex director general de Telecom Argentina.
- Marina Rosso Siverino, consultora en telecomunicaciones. Se especializa en el asesoramiento a cooperativas de telecomunicaciones.
- Luis Valle, vicepresidente segundo de la Fundación para el Desarrollo de las TIC (FUNDTIC)

¹¹⁵ Entrevista con Emmanuel Jaffrot, Buenos Aires, 2016.