



H. Cámara de Diputados de la Nación

Proyecto de Ley

La Cámara de Diputados y el Senado de la Nación Argentina sancionan con fuerza de ley:

CONECTIVIDAD EN LOS BARRIOS POPULARES, LA AGRICULTURA FAMILIAR Y LOS PUEBLOS ORIGINARIOS.

Artículo 1º- Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer las Condiciones Mínimas de Conectividad Digital a los fines de garantizar la igualdad de acceso de la totalidad de los habitantes de la República Argentina a los servicios de la información y las comunicaciones.

Artículo 2º- Ámbito de aplicación territorial. La presente ley rige en todo el territorio de la Nación, sus disposiciones son de orden público y se utilizan para la interpretación y aplicación de la legislación específica sobre la materia.

Artículo 3º- Autoridad de aplicación. Es autoridad de aplicación de la presente ley el Ente Nacional de Comunicaciones, que tendrá a cargo el diseño de un Plan Federal para la Conectividad de Barrios Populares, Pueblos Originarios y Zonas Rurales.

La elaboración y coordinación del Plan Federal y el establecimiento de acciones y objetivos anuales serán determinados por la autoridad de aplicación con la finalidad de alcanzar presupuestos mínimos de acceso en condiciones equitativas para todos los sectores socioeconómicos de la población.

Artículo 4º- Financiamiento. El Plan Federal para la Conectividad de Barrios Populares, Pueblos Originarios y Zonas Rurales será sostenido con el patrimonio del Fondo Fiduciario del Servicio Universal creado por el artículo 21 de la ley 27.078 y de conformidad con los principios y objetivos de la Ley Argentina Digital.

Artículo 5º- Aplicación de los fondos. Modificase el art. 25 de la ley 27.078, que quedará redactado de la siguiente forma:

“ARTÍCULO 25. — Aplicación de fondos. Los fondos del Servicio Universal se aplicarán por medio de programas específicos. La autoridad de aplicación definirá su contenido y los mecanismos de adjudicación correspondientes a través de programas que deberán respetar las Condiciones Mínimas de Conectividad Digital previstas en este artículo”.

“A los fines de propender a la igualdad de acceso y mientras exista una demanda digital insatisfecha, la autoridad de aplicación privilegiará que el destino de los aportes que



H. Cámara de Diputados de la Nación

integran el Fondo Fiduciario de Servicio Universal se destinen al desarrollo de programas especiales de conectividad que tengan el objeto de crear o mejorar la infraestructura y/o la prestación del servicio de internet en los sectores de la población en condiciones socioeconómicas de mayor vulnerabilidad”.

“Para ello, y mientras persista una demanda sin cobertura, no menos del 30 (treinta) por ciento de los ingresos a ese Fondo serán destinados a programas cuyos beneficiarios sean habitantes de Barrios Populares en Proceso de Integración Urbana inscriptos en el registro del decreto 358/2017. A la vez, la autoridad de aplicación elaborará programas especiales destinados a organizaciones territoriales en comunidades originarias y zonas rurales de baja densidad poblacional para lo que destinará no menos del 20 (veinte) por ciento de los aportes integrados a articular desarrollos de conectividad a través de organizaciones de Pueblos Indígenas inscriptas en el registro del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI), constituido mediante la Resolución INAI 328/2010; y aquellas inscriptas en el Registro Nacional de Agricultura Familiar, individual y colectivo, conforme lo dispuesto por resolución 255/07 de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación de la Nación, a partir de la sanción de la resolución 25/07 del Mercosur”.

“Una vez alcanzados los objetivos de desarrollo digital en los sectores beneficiarios por los programas especiales de conectividad, la autoridad de aplicación podrá reasignar la ejecución de los fondos de los programas especiales”.

“Asimismo la autoridad de aplicación podrá encomendar la ejecución de estos planes directamente a las entidades incluidas en el artículo 8º, inciso b), de la ley 24.156 como también cuando se configurasen circunstancias extraordinarias o de emergencia declaradas por la autoridad competente; o, cumpliendo con los mecanismos de selección que correspondan, respetando principios de publicidad y concurrencia, a otras entidades”.

“Los programas del Servicio Universal deben entenderse como obligaciones sujetas a revisión periódica, por lo que los servicios incluidos y los programas que se elaboren serán revisados, al menos cada dos (2) años, en función de las necesidades y requerimientos sociales, la demanda existente, la evolución tecnológica y los fines dispuestos por el Estado nacional de conformidad con el diseño de la política de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC)”.

Artículo 7º- Informe. La autoridad de aplicación presentará cada año un informe escrito ante la Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual, las Tecnologías de las Telecomunicaciones y la Digitalización a los fines de poner en conocimiento las acciones del año en curso previstas como parte del Plan Federal para la Conectividad de Barrios Populares, Pueblos Originarios y Zonas Rurales y ofrecer su evaluación de las acciones realizadas y objetivos alcanzados en el período precedente.



H. Cámara de Diputados de la Nación

Artículo 8°- De forma. Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional.



H. Cámara de Diputados de la Nación

Fundamentos

Señor presidente:

El mapa de la conectividad digital en la Argentina revela marcados rasgos de desigualdad. A la vez se encuentra profundamente reñido con el diseño de una república federal. La “brecha digital” es todavía más gravosa si se entrecruzan indicadores territoriales con aquellos que expresan el desarrollo socio-económico.

La evidencia es concluyente y señala que está lejos de alcanzarse el objetivo que establece la Ley Argentina Digital (Ley N° 27.078) que “*garantiza*” que el conjunto de los servicios de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) “*debe prestarse a todos los habitantes de la Nación, asegurando su acceso en condiciones de calidad, asequibilidad y a precios justos y razonables, con independencia de su localización geográfica*” (artículo 18).

Sin embargo, de acuerdo al último informe de la Cámara Argentina de Internet (CABASE), al tercer trimestre de 2019, el 43,9 por ciento de los hogares argentinos no contaba con acceso fijo a internet. Un guarismo similar había arrojado un relevamiento oficial realizado por el ex Ministerio de Modernización, que arrojó que en el 70 por ciento del territorio argentino (donde vive casi un tercio de la población) no hay accesibilidad directa a la red.

Si bien la conectividad en los grandes centros urbanos supera el 80 por ciento, los números se desploman a medida que se toma distancia de ellos. Es una obviedad – refrendada por la estadística- que esta desigualdad afecta especialmente a los sectores con mayores necesidades económicas. A modo de muestra, los registros realizados en los Barrios Populares reflejan que en el 65 por ciento de esos emplazamientos no existen redes de telefonía, operadores de televisión por cable ni redes de fibra óptica e inalámbricas fijas. Desde ya, no se trata del único servicio del que adolecen.

Nada de esto es novedoso pero, a la luz de la emergencia sanitaria de carácter excepcional y las medidas de aislamiento social, preventivo y obligatorio dictadas como



H. Cámara de Diputados de la Nación

estrategia de contención del Covid-19, ha quedado en el centro de la atención pública. Con la circulación de la población restringida a sus hogares se tornó notorio el déficit de una política de “inclusión digital” que obtura el ejercicio de otros derechos ciudadanos.

Pero no se trata de un problema de coyuntura.

El mayor impulso a la infraestructura digital se desplegó a partir del Plan Nacional de Telecomunicaciones “*Argentina Conectada*”, formalizado en octubre de 2010 a través del decreto 1552 con la definición de siete ejes estratégicos en relación a la inclusión digital y cuyo objetivo principal era el desarrollo fue la implementación y operación de una Red Federal de Fibra Óptica (REFEFO), que llevaría adelante la empresa estatal ARSAT, con financiamiento del presupuesto nacional.

El impulso estatal fue decisivo para alterar la ecuación que propusieron entonces los actores comerciales del mercado. Telecom y Telefónica idearon un esquema para que el Estado Nacional desarrollara 18.000 kilómetros de infraestructura complementaria a sus propios tendidos. Una vez concretadas las obras, estas empresas arrendarían esas redes al Estado, que por esa vía recuperaría la inversión. Y asegurándose su exclusión del mercado futuro.

Pero la decisión de política pública fue mucho más audaz que el despliegue de una “*red complementaria*” en aquellas zonas donde las empresas no tuvieran estímulos para invertir y se proyectó, como parte del plan “*Argentina Conectada*” el desarrollo de una red propia de 58.000 kilómetros con relaciones de intercambio con la infraestructura pre-existente de las empresas.

Sin embargo, aquel programa de desarrollo quedó inconcluso y fue afectado por el giro en las políticas públicas observado en el período 2015-2019 en el que, especialmente en el campo de las telecomunicaciones, se privilegiaron los intereses del sector comercial privado.

Quedó entonces como herramienta para el despliegue de proyectos de infraestructura el Fondo Fiduciario de Servicio Universal, creado por el artículo 21 de la Ley Argentina



H. Cámara de Diputados de la Nación

Digital de 2014, integrado por aportes de inversión de las empresas para sostener proyectos tendientes a suplir la brecha digital en el territorio nacional.

De todos modos, primero la rémora de la autoridad de aplicación (el Ente Nacional de Aplicación) en constituir el fondo y luego una llamativa resistencia a ejecutarlo, aun bajo circunstancias de indubitable excepcionalidad y emergencia, exigen ahora que se revisen los términos de la manda legislativa para avanzar en términos más precisos, para que se alcancen, finalmente, los objetivos de conectividad proyectados en la propia norma.

Así, con el proyecto de ley que aquí proponemos al debate, propiciamos que se asegure, mediante el instrumento legislativo, que los sectores más afectados por la carencia de conectividad reciban atención prioritaria por parte de las políticas públicas al momento de la definición de los programas especiales de infraestructura desplegados por el Estado con los fondos del Servicio Universal.

En ese sentido, el proyecto se armoniza con los relevamientos y trabajos articulados en diferentes áreas del Estado tomando, como base para la efectividad de estos programas, el registro de Barrios Populares en Proceso de Integración Urbana, creado por el decreto 358/2017; el registro del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI), constituido mediante la Resolución INAI 328/2010; y aquellas inscriptas en el Registro Nacional de Agricultura Familiar, individual y colectivo, conforme lo dispuesto por resolución 255/07 de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación de la Nación.

Sólo en los Barrios Populares (en registro establece que lo son aquellos integrados por 8 o más familias, donde más de la mitad de la población no tiene título de propiedad del suelo ni acceso regular a dos o más servicios básicos: red de agua corriente, red de energía eléctrica con medidor domiciliario o red cloacal) habitan alrededor de 4 millones de personas que viven sin acceso a los servicios básicos y con inseguridad en la tenencia de la tierra.

Según el RENABAP, los 4.416 barrios populares ocupan en conjunto más de 440 km² (similar a la superficie de dos veces la Ciudad de Buenos Aires). De ellos, sólo el 16% tiene una alta densidad poblacional y una trama urbana tipo “laberinto” (lo que comúnmente se denomina “villa”), mientras que el otro 84% poseen una baja densidad



H. Cámara de Diputados de la Nación

poblacional y una trama definida (usualmente denominado “asentamiento”). Los datos allí relevados en el RENABAP muestran que el 65 por ciento de los barrios populares carecen de redes de telefonía, operadores de televisión por cable y redes de fibra óptica e inalámbricas fijas. Por este motivo, en los barrios predomina la televisión satelital (de mayor costo para el usuario), y la telefonía e internet móvil (de menor calidad y más cara).

Es obvio que allí existe una misión irrenunciable del Estado que no alcanza hoy el desarrollo que exige la demanda.

Del mismo modo, el Estado ha reconocido su obligación en relación con comunidades originarias y organizaciones en zonas rurales de baja densidad poblacional como parte de los programas de promoción social.

En ese sentido, las comunidades de los Pueblos Originarios ostentan un tratamiento jurídico preferente bajo la órbita de la Ley 26.522. A la vez, a través de la ley 27.118 del 17 de diciembre de 2014 declaró de interés público a la agricultura familiar, campesina e indígena y creó el Registro Nacional de Agricultura Familiar, con el objetivo de *“promover el desarrollo humano integral, bienestar social y económico de los productores, de sus comunidades, de los trabajadores de campo” (inciso a); b) “corregir disparidades del desarrollo regional a través de la atención diferenciada a las regiones con mayor atraso” (inciso b); “promover el desarrollo de los territorios rurales de todo el país, reconociendo y consolidando a la agricultura familiar como sujeto social protagónico del espacio rural. A este fin, se entiende por desarrollo rural, el proceso de transformaciones y organización del territorio, a través de políticas públicas con la participación activa de las comunidades rurales y la interacción con el conjunto de la sociedad” (inciso g); y “reconocer explícitamente las prácticas de vida y productivas de las comunidades originarias (inciso h)”, entre más.*

Todo ello se concilia con el objeto y finalidad de la ley 27.078 en relación a posibilitar el acceso de la totalidad de los habitantes de la República Argentina a los servicios de información y las comunicaciones en condiciones sociales y geográficas equitativas, con los más altos parámetros de calidad, conforme establece el artículo 1 de la norma.



H. Cámara de Diputados de la Nación

En este punto cobra especial valor que la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos (OEA) ha fundamentado en diferentes documentos la trascendencia del desarrollo de la conectividad a internet en pos de asegurar el ejercicio del derecho de libertad de expresión, con fuente en los tratados internacionales y, claro está, de raíz constitucional en la Argentina.

En ese sentido, la Relatoría ha afirmado que *“el acceso a Internet, debido a su naturaleza multidireccional e interactiva, su velocidad y alcance global a un relativo bajo costo y sus principios de diseño descentralizado y abierto, posee un potencial inédito para la realización efectiva del derecho a buscar, recibir y difundir información en su doble dimensión, individual y colectiva. Además, Internet sirve de plataforma para la realización de otros derechos humanos como el derecho a participar en la vida cultural y a gozar de los beneficios del progreso científico y tecnológico (artículo 14 del Protocolo de San Salvador), el derecho a la educación (artículo 13 del Protocolo de San Salvador), el derecho de reunión y asociación (artículos 15 y 16 de la Convención Americana), los derechos políticos (artículo 23 de la Convención Americana), y el derecho a la salud (artículo 10 del Protocolo de San Salvador), entre otros”*. Y, bajo ese propósito, entendió que los Estados nacionales *“para asegurar el disfrute efectivo y universal del derecho a la libertad de expresión, deben adoptar medidas para garantizar, de manera progresiva, el acceso de todas las personas a Internet”* ⁽¹⁾.

“Esto apareja –concluye-, cuando menos, tres tipos de medidas: las medidas positivas de inclusión, o cierre de la brecha digital; los esfuerzos de desarrollar planes para asegurar que la infraestructura y los servicios tiendan a garantizar, progresivamente, el acceso universal; así como medidas para prohibir el bloqueo o la limitación al acceso a Internet o a parte de esta, en las condiciones que abajo se mencionan”. Y, en ese contexto, la Relatoría considera determinante la proyección de programas especiales – como los aquí sometidos al debate legislativo- destinados a grupos sociales determinados. Así dice que resulta *“importante que las autoridades realicen esfuerzos para cerrar progresivamente la brecha digital, ampliamente reconocida por los Estados, ya sea en función de la riqueza, el género, las demarcaciones geográficas o grupos sociales, entre*

¹ Cft. Informe Anual Relatoria Especial para la Libertad de Expresión, 2013.



H. Cámara de Diputados de la Nación

Estados y dentro de los mismos. Asimismo, la brecha digital no solamente está relacionada con la disponibilidad del acceso a Internet, sino también con la calidad, la información y los conocimientos técnicos necesarios para que el acceso a Internet sea útil y provechoso para los usuarios”.

Los fundamentos que sostienen la existencia del Fondo Fiduciario son conocidos y es posible hallarlos, por caso, entre los argumentos obrantes en el Mensaje del Poder Ejecutivo que acompañó el proyecto de la luego sancionada Ley 27.078, y que armoniza dos realidades: la existencia de prestadores de servicios TIC *“bajo un régimen de competencia”* con una realidad inocultable y que, *“por cuestiones de índole comercial (algunos prestadores) resuelven no alcanzar sus servicios a determinadas zonas”* cuando, es evidente, *“revisten una función social indispensable para el desarrollo sustentable de todo el sector”*.

De allí nació la obligación de los licenciatarios de realizar aportes de inversión para ser administrados por el Estado y destinados a programas para garantizar el acceso universal a los servicios TIC. Se trata de una línea argumental que hoy se nos presenta con mayor claridad que al momento de la sanción de la Ley.

Va de suyo que se trata de ajustar los criterios de la norma reconociendo y consolidando aquellas tradiciones legislativas que fueron recogidas en forma previa al dictado de las leyes que hoy alcanzan a los servicios TIC. En ese campo se verifican al menos tres enfoques generalistas en materia de políticas públicas: un enfoque desregulatorio combinado con una política *anti trust*, propio del linaje jurídico extendido en los Estados Unidos; un abordaje fuertemente intervencionista que caracteriza a Japón y otros países asiáticos; y, finalmente, un régimen que podemos llamar intermedio más cercano a la tradición regulatoria europea.

La Argentina, como otros países de Latinoamérica, han modelado un diseño propio, combinando la necesidad de condiciones regulatorias y económicas fértiles para el desarrollo del impulso privado, en un área que demanda fuertes inversiones, con una intervención estatal que nunca puede ser débil en países como el nuestro que arrastran desigualdades estructurales.



H. Cámara de Diputados de la Nación

Es así que, con todos esos factores a la vista, proponemos una revisión del aporte de inversión para una mejor interacción de los actores, privados, públicos y sin fines de lucro que conviven en la prestación de Servicios TIC, como también la posibilidad de habilitar la asignación y ejecución de esos fondos mediante mecanismos administrativos directos, sin resignar publicidad ni transparencia, en situaciones de excepcionalidad y emergencia.

En consecuencia, proponemos esta iniciativa convencidos de que la Argentina necesita recuperar sus instrumentos de políticas públicas para asegurar la conectividad en todo el territorio nacional. La reforma que sometemos a debate de la Ley Argentina Digital expresa un paso en ese sentido, con el interés de establecer una orientación clara e indubitable al Poder Ejecutivo en el desarrollo de las políticas de conectividad que tienen consenso académico y político y también arraigo en la doctrina internacional y el derecho comparado.

No escapa que, en términos estructurales, el Estado debe restituir el impulso que evidenció en el recorrido histórico que señalamos en pos de incidir en los desequilibrios existentes en relación a los tendidos y a la disponibilidad de la infraestructura de internet para modelar, finalmente, un diseño de infraestructura verdaderamente federal e inclusiva.

Por las razones expuestas sometemos este proyecto de ley ante nuestros pares, a quienes les requerimos que nos acompañen con su voto.