

DESAFÍOS COLECTIVOS

Cuando la conectividad se transforma en un derecho humano

La conectividad y el acceso a las telecomunicaciones adquirieron una centralidad crítica en el marco de la pandemia, pues son condición de posibilidad para acceder a una multiplicidad de derechos. Desde el Programa de Estudios sobre Comunicación y Ciudadanía del Centro de Estudios Avanzados de la FCS proponen líneas de acción para políticas públicas y regulaciones inteligentes. Entre ellas, avanzar en la medición de una Canasta Básica de Telecomunicaciones. ()*

Daniela Monje / María Liliana Córdoba

Valeria Meirovich / Susana Morales

La conectividad -y su reverso, la desconexión- conforman un núcleo de interés que se visibilizó de modo contundente en el marco de la pandemia global causada por el COVID-19. Si ya constituía un problema y una brecha desde hace al menos dos décadas, la conectividad se volvió crítica en orden a satisfacer necesidades de muy diversa índole que fueron desde el más elemental acceso a información sobre cuidados y normativas públicas ante el aislamiento social decretado, hasta todas las reconversiones que ello

exigió en relación a tele-educación, tele-trabajo, comunicación con familiares y afectos, adquisición de bienes y servicios, resolución de trámites, consultas remotas sobre salud y tantas otras demandas que requirieron conectividad.

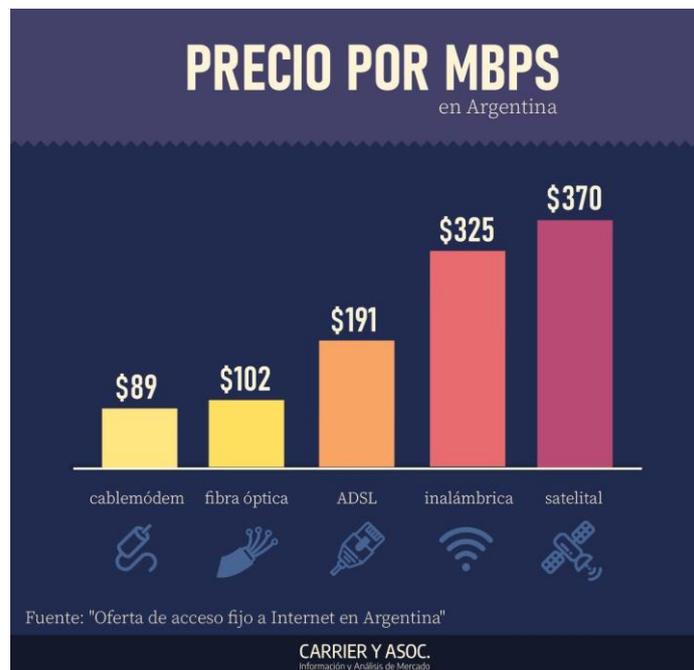
Esta situación encontró en situaciones muy asimétricas a una ciudadanía acostumbrada a pagar cada vez más por servicios de telecomunicaciones caros y muchas veces deficientes.

El impacto que el precio de la conectividad -y en general de los servicios TIC, entre los cuales se incluye la televisión por cable- tuvo en el presupuesto de las familias no fue específicamente medido por regiones o ciudades desde el Estado; se hicieron en todo caso aproximaciones generales en grandes centros urbanos (Ente Nacional de Comunicaciones 2021. Datos abiertos. Disponible en: <https://bit.ly/3kziECv>).



Fuente: ENACOM 2021.

El mercado, por su parte, hizo sus apuestas y consiguió ventajas, y los operadores sumaron nuevos clientes en el marco de la pandemia. De hecho, el porcentaje de conectividad en 2021 considerando todos los sistemas disponibles y sumando internet fijo y móvil -es decir cable modem, ADSL, fibra, inalámbrica y satelital- alcanzó al 90 % de la población según el Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM). El incremento de conectividad en pandemia fue notorio, pero no todos han accedido del mismo modo ni a los mismos precios. (Ver Statista: <https://bit.ly/3gsURhX>). De acuerdo con los datos provistos por la Cámara Argentina de Internet (CABASE), en 2021 el 31% de los hogares de Argentina no cuentan con conectividad fija a internet, lo cual implica que aun con el incremento de conectividad por banda ancha y fibra, la brecha de acceso utilizando paquete de datos para internet móvil implicó un mayor costo para la población de menores recursos, que no tuvo otras alternativas.



Fuente: Carrier y Asociados 2021

Sin cuantificadores oficiales que den cuenta de esta desigualdad, cada quien resolvió como mejor pudo su conectividad y no en todos los casos pudo elegir con qué prestador contratar los servicios. En numerosas ciudades y comarcas semiurbanas del país sólo existe un prestador para servicios de conectividad de *triple play* (televisión por cable + telefonía fija + conexión de banda ancha fija a internet) o un solo proveedor de telefonía móvil y banda ancha móvil. Las variaciones a esta situación muchas veces las han provisto las cooperativas de servicios públicos, que prestan servicios de conectividad a un 30% de la población dispersa en el 70% del territorio, y que al día de la fecha cuantifican cerca de 547 entidades. (Informe Cátedra Libre Conectividad UNLP. Disponible en: <https://bit.ly/387EByA>)

Pese a que el gobierno los declaró esenciales y prohibió la suspensión de estos servicios por falta de pago (DNU 311/2020, del 25 de marzo de 2020, reglamentado por Resolución 173/2020 MDP, del 18 de abril, y prórrogas), los incrementos alcanzados en estos rubros no fueron controlados ni morigerados sino hasta el mes de mayo de 2020, cuando se resolvió un congelamiento de precios -en la franja de los servicios móviles prepagos en acuerdo con los principales prestadores-. Esta tendencia se consolidará en agosto de ese año a partir del decreto 690/20, que declara los servicios TIC como servicios públicos esenciales en competencia.

El conocimiento acerca del acceso y asequibilidad a las telecomunicaciones y la conectividad de los ciudadanos argentinos resulta indispensable para garantizar el derecho humano a la libertad de expresión, y más ampliamente otros derechos económicos, sociales y culturales (tales como el derecho al trabajo, a la educación, a la libertad cultural), así como

derechos civiles y políticos (libertad de opinión, participación en asuntos públicos, protección de las minorías), toda vez que los ciudadanos del siglo XXI construyen de un modo creciente sus subjetividades individuales y políticas en entornos que requieren de las comunicaciones y la conectividad vinculados a lo que denominamos Sociedad de la Información y el Conocimiento.

En este sentido, se observa que el sector comunicaciones y telecomunicaciones progresivamente ha ido ganando espacio e interés en su consideración como servicio de consumo esencial.

El momento histórico que atraviesan nuestras sociedades en relación a la pandemia global del Covid-19 ha puesto en evidencia de un modo contundente esta realidad, la resiliencia de los ciudadanos y la necesidad desde el Estado de producir información socialmente relevante (Schiller, 1996), a fin de orientar políticas públicas al fortalecimiento y ampliación de derechos.

En esta línea, en nuestras investigaciones observamos que, para avanzar hacia la construcción de la conectividad como derecho humano, resulta necesario diseñar políticas activas de acceso y asequibilidad, entre las cuales no se cuenta solamente la expansión de la infraestructura o la distribución de dispositivos, sino además políticas de asequibilidad que implican regulación de tarifas y herramientas de monitoreo sistemáticas que permitan definir parámetros equitativos para toda la población.

De ahí surge la idea de pensar a la conectividad como parte de una canasta básica, del mismo modo que se incluyen el acceso a otros servicios como la luz, el agua o el gas.

Hasta hace pocos años, el concepto de Canasta Básica se construía a partir de un conjunto de indicadores económicos vinculados a bienes y servicios destinados a cubrir las necesidades básicas de una familia. Si bien inicialmente se incluían los rubros alimenticios, de salud, transporte, vivienda y educación, progresivamente este concepto fue ampliándose con otros bienes y servicios que son considerados necesarios para el desarrollo integral de los ciudadanos, habida cuenta de las transformaciones socioculturales y en consecuencia de las necesidades y patrones de consumo.

Existen numerosas referencias a nivel internacional que dan cuenta de esta necesidad de incorporación a la Canasta Básica de las comunicaciones y la conectividad.

En esta línea -y sólo por citar algunos ejemplos-, podemos señalar que en el caso de México el organismo regulador (IFT) definió parámetros que buscan regular a los actores preponderantes de mercado y construyó un comparador interactivo de precios que permite a la ciudadanía conocer en tiempo real los paquetes de ofertas de servicios de telecomunicaciones por área geográfica y por prestadora.

En Colombia, se avanza en definiciones conceptuales y metodológicas productivas que distinguen para estos rubros el Índice de Precios al Consumidor (IPC) del Índice de Precios Verdaderos (IPV), buscando poner en crisis la cuestión de la asequibilidad. Esto implica que en contraste con el precio de las canastas fijas de bienes que mide el IPC, el IPV corresponde al precio de los productos que le generan a los consumidores un bienestar constante. Así, un IPV de los servicios de telecomunicaciones debería indicar mejoras en el precio en relación a la calidad. (Carranza, 2018)

En Chile, se reconoce y actúa sobre la necesidad de acceso a servicios de comunicación y conectividad a precios justos y razonables a partir de legislaciones específicas, tales como la Ley de velocidad mínima garantizada de acceso a Internet, o el reciente tratamiento legislativo de la consideración de Internet como servicio público.

Se trata en definitiva, de construir información de relevancia que permita fortalecer derechos ciudadanos y oriente en la toma de decisiones en políticas sobre acceso y asequibilidad, así como en la definición de una regulación inteligente de los actores del mercado de las telecomunicaciones, observando el impacto en el ejercicio de derechos que pueden tener situaciones de monopolio y oligopolio en la prestación de servicios de telecomunicaciones y al mismo tiempo generando las condiciones de posibilidad para el desarrollo de actores pequeños y medianos tanto públicos como privados.

A tales fines, resulta prioritaria la construcción de indicadores para la medición nacional de una Canasta Básica de Telecomunicaciones que habilite comparaciones de precios por regiones y prestadores e identifique velocidades reales de subida y bajada de información, cobertura y asequibilidad en todo el territorio nacional.

Pese a ello, se identifica un área de vacancia en torno a la medición específica por servicios TIC y su desagregación comparativa geográfica y socioeconómicos como insumo para las políticas sectoriales. Esta carencia se registra de modo parcial en el nivel de proveedores y de modo más generalizado en el nivel de los usuarios. Sobre esta base, proponemos construir indicadores para la medición de una Canasta Básica de Telecomunicaciones (CBTel), a la que definiremos de un modo provisorio

como el conjunto de bienes y servicios destinados a satisfacer las necesidades de comunicación y conectividad de un ciudadano

En Argentina, el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) distingue entre Canasta Básica Alimentaria (CBA) y Canasta Básica Total (CBT), donde la primera refiere al “conjunto de alimentos y bebidas que satisfacen requerimientos nutricionales, kilocalóricos y proteicos, cuya composición refleja los hábitos de consumo de una población de referencia”, mientras que la segunda amplía la CBA para considerar los bienes y servicios no alimentarios (vestimenta, transporte, educación, salud, vivienda, etc.), pero no de toda la población urbana, sino sólo de un grupo de hogares que cubre con su consumo las necesidades alimentarias de la CBA. Ambas mediciones tienen fines estadísticos: la CBA se utiliza como referencia en el establecimiento de la línea de indigencia (LI), mientras que la CBT se utiliza como referencia en el establecimiento de la línea de pobreza (LP) (INDEC, 2020: 1-15).

Este modo de medición toma como referencia un clasificador internacional estructurado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en colaboración con la Oficina Estadística de la Comunidad Europea (Eurostat), conocido como COICOP (*Classification of Individual Consumption According to Purpose*), que está destinado a la clasificación del consumo individual por finalidad y es utilizado en la actualidad por la mayoría de los países del mundo en sus relevamientos estadísticos (INDEC, 2019).

En 2018, las mediciones de INDEC desagregan por primera vez los rubros Comunicaciones y Recreación en correspondencia con el COICOP con algunas adecuaciones efectuadas para el caso argentino.

Existe una dispersión de información por parte de organismos estatales, más allá de la actividad general realizada por el INDEC, en cuanto a mediciones parciales de los rubros que constituirían una CBTel: en efecto tanto el ENACOM como el Sistema Nacional de Información Cultural de Argentina (SInCA) han tomado registro sistemático y han producido en los últimos años mediciones e informes específicos sobre acceso, precios y consumo respectivamente (ENACOM, 2018; SInCA, 2018), los cuales aún cuando resultan parciales podrían emplearse como insumo para la construcción de una CBTel sobre la base de indicadores unificados y con mediciones específicas en cada una de las seis regiones en las que se divide nuestro país.

Por otra parte, el sector privado realiza también sus propias mediciones vinculadas a ofertas de mercado, que indican variaciones de precios, pero no discuten sobre la base de derechos de acceso y asequibilidad cuestiones centrales tales como precios justos y razonables, fijación de tarifas o sistemas del tipo Price Cap para productos y servicios que se consideran básicos para el desarrollo integral de los ciudadanos en la sociedad contemporánea.

Sólo a modo de ejemplo podemos indicar que previo a la pandemia, durante el tercer trimestre de 2019, la categoría Comunicación ya había sufrido un incremento del 7,1% colocándose de este modo como el índice más alto del IPC y alcanzando un acumulado del 28,1% delante de Alimentos y Bebidas (24,7%) e incluso de Servicios Públicos y Combustibles (24%). A esta caracterización se suman los siguientes datos: el 83,5% de la población de Argentina posee telefonía celular y, en tanto muchos tienen más de una línea, el mercado asciende a 58 millones de usuarios activos. Según mediciones del sector privado a un usuario promedio ubicado en

CABA (donde puede escoger entre más de una proveedora de servicios de telecomunicaciones en convergencia), el pago de un paquete de servicios de telecomunicaciones y conectividad que harían parte sustancial de una CBTel le costó en julio de 2019 entre \$4700 y \$6400, esto incluye el pago por una conexión de TV de pago más una línea de telefonía fija, dos de telefonía móvil y conexión a Internet (Córdoba, 2019). Cabe aclarar como medida de referencia que el salario mínimo, vital y móvil en Argentina se fijó para el primer trimestre de 2020 en \$ 16.875 y que la línea de pobreza ronda los \$ 42.000. El punto ciego es aquí la velocidad de subida y de bajada, que no está regulada ni se mide sistemáticamente desde el Estado. Enfatizando los términos de una comparación sobre servicios convergentes se identificó una “alta dispersión de valores de los abonos de televisión por suscripción entre 2017 y 2018 en distintas ciudades, aún de la misma provincia. Esta cuestión pervivió y se complejizó a partir de 2019 con las ofertas paquetizadas (televisión +telefonía fija + telefonía móvil + Internet), con diversidad de planes y fuertes promociones” (Rossi, Sanchez y Kuntz, 2019).

Si, por ejemplo, se cruzara esta información con la que aporta el ENACOM sobre conectividad por provincias la brecha sería más evidente, aunque vale decir que la información publicada es parcial ya que sólo alude a los proveedores y además entre ellos sólo a los grandes, quedando fuera de la estadística redes cooperativas y comunitarias (ENACOM, 2018).

Por otra parte, no existe una medición sistematizada de hogares conectados a Internet por quintil de Ingreso (CAF, 2020) que permita conocer al interior de cada ciudad o comarca las diferencias y desigualdades de acceso y asequibilidad que enfrentan los ciudadanos.

Otras mediciones públicas como las del SInCA (2018) aportan datos significativos, pero en clave de consumos culturales, lo cual no permite poner en relación costos de acceso, velocidades de provisión, diversificación de proveedores y necesidades y hábitos de consumo.

Finalmente, el sector cooperativo audiovisual y de telecomunicaciones (COLSECOR, CATEL), el sector comunitario y alternativo del audiovisual (CONTA), así como las organizaciones que trabajan en torno a redes comunitarias (Atalaya Sur, QuintanaLibre) han producido información valiosa durante los últimos años que permite conocer la trama fina de pequeños y medianos proveedores de audiovisual y telecomunicaciones en el país, al tiempo que aportan datos sobre desigualdad y formas de resolución no comerciales de acceso y asequibilidad.

En definitiva, entendemos que existe una posibilidad de producir información socialmente relevante destinada a la formulación de políticas públicas sobre acceso y asequibilidad (Tarifas, Price Cap, precios justos y razonables), que ponga en relación bases de datos preexistentes y genere nueva información, a fin de completar un mapa nacional que permita conocer qué ocurre no sólo en los grandes centros urbanos sino también a nivel federal

1. Producir información socialmente relevante para la elaboración de políticas públicas y regulaciones inteligentes referidas a acceso y asequibilidad a telecomunicaciones y la conectividad en Argentina
2. Construir indicadores que permitan medir y definir parámetros de acceso y asequibilidad para una Canasta Básica de Telecomunicaciones (CBTel)

3. Analizar comparativamente las CBTel regionales identificando distorsiones en precios así como casos virtuosos o casos testigo en la provisión de bienes y servicios.
4. Generar un sistema permanente de medición comparativa que permita a los ciudadanos la toma de decisiones en cuanto a comunicaciones y conectividad.

Bibliografía y Documentos consultados

- **CAF Banco de Desarrollo de América Latina (2020)** Observatorio del Ecosistema Digital de América Latina y el Caribe. Informe 2020. **Recuperado en:** https://www.caf.com/app_tic/#es/home
- **Carranza, Juan Esteban (2018)** Acerca de la Inflación de los servicios de telecomunicaciones en la última década. **Revista Foco Económico.** **Recuperado en:** : <http://focoeconomico.org/2018/04/11/acerca-de-la-inflacion-de-los-servicios-de-telecomunicaciones-en-la-ultima-decada/>
- **Córdoba, Laura (2019)** La “canasta tecnológica” aumenta más que alimentos: se pagan hasta \$7.000 por mes de Internet, cable y telefonía. **Revista IPropUp.** **Recuperado en:** <https://www.iproup.com/innovacion/6207-claro-movistar-personal-Internet-TV-por-cable-telefono-celular-precios-mes-y-paquetes>
- **Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM) (2018)** Informe de gestión 2018. **Recuperado en:** https://www.enacom.gob.ar/institucional/informe-de-gestion-enacom-2019_n1986
- **Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) (2020)** “Canasta básica alimentaria y canasta básica total Preguntas frecuentes Notas al pie, N° 3” **Recuperado en :**

https://www.indec.gov.ar/ftp/cuadros/sociedad/preguntas_frecuentes_cba_cbt.pdf

- **Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) (2019)** “Nota metodológica COICOP” **Recuperado en:** https://www.indec.gov.ar/ftp/cuadros/menusuperior/clasificadores/coicop_argentina_2019.xls
- **Rossi, Diego; Sánchez Gerardo y Kunst, Mariana (2019)** “Hacia una Canasta Básica de Comunicación, Información y Cultura Digital, atenta a la inelastización de ciertos consumos”. **XXI° Congreso de RedCOM**. Escuela de Ciencias de la Comunicación, Facultad de Humanidades, Universidad Nacional de Salta. Mimeo.
- **Schiller, Herbert (1996)** Information Inequality. The deepening social crisis in America. Routledge
- **Sistema de Información Cultural de la Argentina (SinCA) (2018)** “Coyuntura Cultural, el valor económico de la cultura” **Recuperado en :** <https://www.sinca.gov.ar/VerDocumento.aspx?IdCategoria=2>

(*) Este artículo reactualiza una propuesta en el Encuentro "Desafíos Colectivos de la sociedad argentina", organizado en la FCS en octubre de 2020, por integrantes del Proyecto de investigación asociado: "Industrias Culturales en la Convergencia: Demandas Populares, Políticas, Economía y Derechos", en el marco del Programa de Estudios sobre Comunicación y Ciudadanía del Centro de Estudios Avanzados de la FCS.