

Regulaciones digitales en Argentina: el marco previo a la pandemia COVID-19 y sus modificaciones.

Martín Gendler y Fernando Andonegui.

Cita:

Martín Gendler y Fernando Andonegui (2021). *Regulaciones digitales en Argentina: el marco previo a la pandemia COVID-19 y sus modificaciones*. XIV Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-074/660>

Regulaciones digitales en Argentina: el marco regulatorio previo a la pandemia de COVID 19 y sus modificaciones

Martín Ariel Gendler (IIGG-CONICET-FSOC-UBA)

Fernando Andonegui (IIGG-FSOC-UBA)

Sofía Torres (FSOC-UBA)

Jorge Cattaneo (FSOC-UBA)

Resumen

La emergencia sanitaria causada por la pandemia global de COVID-19 ha generado una serie de cambios en las estrategias de gubernamentalidad de la población, las cuales se han vinculado fuertemente con las tecnologías y servicios digitales e Internet y se han materializado en numerosos marcos normativos al respecto.

La presente ponencia realiza un relevamiento, caracterización y análisis de las principales regulaciones en torno a las tecnologías y servicios digitales en la República Argentina que daban forma al sistema regulatorio hasta el momento en que se desata la pandemia global y que se decreta en ese país el Aislamiento Social Preventivo Obligatorio: Ley Argentina Digital, Ley de Protección de Datos Personales, Ley de Economía del Conocimiento. Asimismo, se analizan los cambios que han tenido estas normativas tanto en lo que respecta a modificaciones previas a la pandemia como aquellas implementadas para afrontarla. Esto permite comprender el panorama normativo con el que se contaba, analizar las posibles falencias que presentaba en relación al desafío que propuso el nuevo escenario, así como poder observar continuidades y discontinuidades en sus lógicas de modificación

Palabras clave: Regulaciones - Internet - tecnologías digitales - COVID-19

1. Introducción

A inicios del año 2020, la pandemia global ocasionada por el virus Sars-Cov-2 causante de la enfermedad conocida como Covid-19 puso en vilo a la humanidad, condicionando a los Estados del mundo a adoptar rápidas medidas para hacer frente a los desafíos planteados por esta situación sin precedentes. En consecuencia, los gobiernos de todas las latitudes pusieron en marcha una serie de estrategias de gestión de la población

para frenar la propagación de la enfermedad y mitigar sus efectos en los diferentes planos de la vida social (económico, sanitario, laboral, entre otros).

En el caso específico de Argentina, este país adoptó tempranamente medidas restrictivas y de confinamiento bajo el argumento de evitar la proliferación del virus. Tomando el ejemplo de varios países del mundo que habían impuesto serias limitaciones a la actividad económica y circulación de la población, el gobierno argentino dispuso el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO), marco normativo que entró en vigencia el 20 de marzo de 2020 a través del Decreto de Necesidad y Urgencia N° 297/2020.

Esta medida estipuló la división de la población en dos grandes grupos: los trabajadores “esenciales” que ocupaban puestos considerados estratégicos para el funcionamiento del país (personal sanitario, fuerzas de seguridad, cargos políticos de alto rango, entre otros) y aquellos “no esenciales” que se dedicaban a actividades consideradas no prioritarias. Mientras el gobierno habilitó a los primeros a circular bajo estrictos protocolos, exhortó a los segundos a permanecer en sus domicilios, permitiéndoles circular solo para abastecerse de insumos básicos en comercios de cercanía.

Desde el primer momento, las tecnologías digitales e internet desempeñaron un rol fundamental en la adaptación de la vida social a las condiciones impuestas por la emergencia sanitaria. En este sentido, la cuarentena generalizada no sólo impulsó que muchas actividades hasta entonces presenciales se “adaptaran” a una modalidad virtual o de ejecución a distancia, sino que también las mismas comenzaron a operar a través de protocolos que incluían permisos de circulación digitales, test de autodiagnóstico a partir de aplicaciones móviles, controles en fronteras con sensores de temperatura y procedimientos de vigilancia a través de videocámaras, entre otros.

Al compás del avance del COVID 19 en el plano nacional e internacional, el gobierno argentino puso en marcha diferentes medidas que se materializaron en regulaciones de distinto alcance y carácter, las cuales complementan, modifican (y en algunos casos tensionan) los marcos normativos existentes.

El presente artículo tiene por objetivo relevar, caracterizar y analizar las principales regulaciones en torno a las tecnologías y servicios digitales que dan forma al marco regulatorio argentino previo a la declaración de la emergencia sanitaria a causa del COVID 19. Las regulaciones que se consideran para este estudio son la Ley Argentina Digital, la Ley de Datos Personales y la Ley de Economía del Conocimiento.

En cuanto a la dimensión metodológica, se utiliza un enfoque cualitativo de análisis documental por considerar que el mismo resulta adecuado para historizar los procesos de

desarrollo y modificación de las regulaciones abordadas como así también para profundizar en los puntos centrales de su espíritu y articulado y comprender los grados de incidencia que la pandemia del COVID 19 ha tenido en ellas y sus modificaciones.

La presente ponencia no sólo se propone aportar a la caracterización del marco normativo argentino existente previo a la pandemia global del COVID 19 sino que su relevancia fundamental radica en su interés por analizar las continuidades y rupturas entre las modificaciones ejecutadas antes de la emergencia sanitaria y durante la misma para así rastrear las huellas que esta situación inédita ha dejado en la legislación nacional.

2. Una aproximación a Internet y sus regulaciones

Internet es efecto, objeto y generador del despliegue de múltiples normativas, disposiciones, decretos, leyes, acuerdos, contratos, entre otros. Muchas de ellas tienen su origen en el proceso de innovación tecnológica y de penetración de Internet en la vida cotidiana, política, económica y cultural de las poblaciones mientras que otras son previas e intentan adaptarse a los mecanismos, prácticas y modelos que surgen en la interacción en y con Internet y las tecnologías digitales.

Las normativas como las leyes, normas, disposiciones y reglamentos no son el único ni el principal medio de regulación de Internet. Tal como indican autores como Lessig (2006) y Vercelli (2015), el código técnico (Feenberg, 2005) del diseño de los objetos técnicos digitales que se interconectan en la Red de Redes y la componen también operan en sí como una regulación. En este sentido, esta codificación no sólo da forma a intereses, debates, ejercicios del saber-poder y verdad que han tenido lugar en su planificación, diseño y aplicación, sino que también permite estructurar las posibles acciones de los usuarios y otras tecnologías en su interacción con dicho objeto técnico digital.

En resumidas palabras, el código despliega una regulación técnica respecto de los espacios y prácticas posibles (Lessig 2006) al tiempo que codifica las conductas y espacios (Vercelli, 2009) en la consolidación de la propia arquitectura de Internet. Vale destacar que esta codificación no es una sobredeterminación de tipo totalizante, sino que, por el contrario, constituye una conducción, estructuración y orientación de características, posibilidades y prácticas.

En virtud de las características de los códigos que componen su arquitectura original (en particular los protocolos *packet switching* y TCP/IP), Internet no sería un espacio “sin regulación” sino un ámbito totalmente reglado, pero de una forma técnica (Vercelli, 2014). Considerando el escenario hasta aquí descrito, el Estado puede actuar en el mismo por omisión u acción. Si opta por el primer camino, se verifica su decisión consciente de dejar

todo librado al arbitrio del código técnico mientras que, si adopta la segunda alternativa, pone en marcha una serie de tácticas y estrategias que le permitan constituirse como copartícipe de la regulación de Internet.

En su decisión de actuar, el Estado es capaz de generar desarrollos tecnológicos con sus propios códigos, con diversas posibilidades dependiendo de su desarrollo (Vercelli, 2014), suponiendo en ciertos casos alianzas con actores del sector privado nacional y/o transnacional. Asimismo, el Estado puede desplegar una serie de regulaciones “convencionales” a través de la cual pone en marcha un ejercicio estratégico de re-regulación para modificar determinados códigos técnicos existentes o bien, influir en el accionar de los diferentes actores respecto del código. En esta línea, es posible identificar tres tipos de re-regulaciones posibles: re-regulaciones del código técnico y/o de sus actores vinculados de acuerdo a regulaciones generales ya existentes; re-regulaciones adaptando normativas ya existentes a las nuevas tecnologías digitales y sus prácticas; y re-regulaciones generando nuevas regulaciones específicas sobre Internet, las tecnologías digitales y sus prácticas.

A modo de complemento, es preciso destacar que el derecho y los sistemas jurídicos son mecanismos formales, sistemáticos y codificados de regulación de las relaciones entre las personas y respecto de los objetos, motivo por el cual clasifican posibilidades, pautas y modos de acción como así también prohibiciones, delitos y sanciones (Vercelli, 2009).

Una regulación, lejos de ser un objeto depositario o una extensión del poder del Estado, es el efecto de una confrontación y/o de un ejercicio estratégico de gestión (Foucault, 2014) a la vez que presenta un carácter productivo que permea y estructura campos de ejercicios del poder-saber y produce y pone en juego efectos de verdad. Vale destacar a su vez, que la regulación no designa un simple juego binario de lo permitido/prohibido, sino que gestiona un abanico de ilegalismo y posibilidades válidas, toleradas, incorrectas y no habilitadas. De lo anterior se advierte cómo la regulación de internet no solo es un asunto que compete al Estado, sino que todos sus actores participan (más o menos directamente) en la dinámica por la cual se busca generar y/o modificar (de una determinada forma y no otra) un tipo de regulación específica.

Como se verá en las páginas que siguen, un análisis de la situación regulatoria vigente en la Argentina previo al surgimiento de la pandemia global del COVID 19 permitirá observar cómo las lógicas antes mencionadas toman cuerpo en el modo en que el Estado Argentino se involucra en la regulación de Internet como así también están presentes en los marcos normativos que emergen de la estrategia estatal antes y a partir de la emergencia sanitaria.

3. Ley Argentina Digital

La Ley Argentina Digital (LAD) (Ley 27.078/2014) complementó y modificó a la Ley de Telecomunicaciones (Ley 19.798/1972), en tanto ésta última sólo rige respecto de aquellas disposiciones que no se oponen a las previsiones de la nueva normativa (Art. 89). La LAD declaró de interés público el desarrollo de las TIC, las Telecomunicaciones, y sus recursos asociados y buscó garantizar la completa neutralidad de las redes (Gendler, 2015) y posibilitar el acceso universal a Internet y los servicios digitales como un derecho humano, al mismo tiempo que definió dichas tecnologías como un factor preponderante en la independencia tecnológica y productiva de la Nación.

En este sentido, esta norma buscó separar los mercados de generación de contenidos de los de transporte y distribución a la vez que fijó regulaciones específicas para aquellos que poseían licencias en ambos mercados. No obstante ello, también habilitó a los prestadores de TIC a proporcionar servicios audiovisuales y viceversa, posibilitando así la introducción en este mercado de nuevos actores como las empresas telefónicas. Del mismo modo, reforzó la inviolabilidad del contenido en las comunicaciones; propuso que la actividad se desarrolle en régimen de competencia y reconoció el carácter de servicio público esencial y estratégico de TIC en competencia al uso y acceso a las redes de telecomunicaciones, para y entre licenciatarios de Servicios de TIC.

Uno de sus puntos centrales estuvo en la creación del Servicio Universal (SU) de acceso a servicios TIC garantizado por el Estado para cuyo financiamiento se generó un Fondo Fiduciario sostenido a través de aportes de los prestadores, administrados a través de programas gestionados por la autoridad de Aplicación definida en la misma norma, la cual además recibía por transferencia a la Secretaría de Comunicaciones (SECOM), la Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC), la empresa Argentina Soluciones Satelitales S.A. (ARSAT); el Correo Oficial de la República Argentina S.A. (CORASA) y el Programa Argentina Conectada.

En abril de 2015 se definió la autoridad de aplicación de la Ley: Autoridad Federal de TIC (AFTIC) (Dec. 677/2015). Sin embargo, tras el cambio de gestión y la asunción de Mauricio Macri, en diciembre de ese año, a través del Decreto 236/2015 dicha entidad fue fusionada e intervenida junto con la AFSCA (Autoridad Federal de Comunicación Audiovisual) que había sido establecida en 2009 por la Ley 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA). Poco después, ambas entidades fueron disueltas por el Decreto 267/2015, el cual modificó tanto la LAD como la LSCA¹. Producto de estas modificaciones se creó el ENACOM, organismo que reemplazó el AFSCA y AFTIC y fue instituido como un ente

¹ La cual cabe aclarar que había sido el causal de fuertes controversias con sectores concentrados de las telecomunicaciones en Argentina durante el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner.

autárquico y descentralizado bajo la órbita del Ministerio de Comunicación cuyo directorio debía ser seleccionado con acuerdo parlamentario para administrar de conjunto los ámbitos establecidos en las leyes mencionadas.

Para justificar la concentración de los ámbitos antes mencionados, el ejecutivo nacional esgrimió tres argumentos principales: en primer lugar, el que ambas industrias permitían a los ciudadanos el libre ejercicio de libertad de expresión y de acceso a la información; en segundo término, que las mismas constituían uno de los sectores de mayor dinamismo e innovación de la economía global, y por último, que debido a la convergencia tecnológica ambas evidenciaban una confluencia tal que no debían tener reguladores separados².

Posteriormente, el Decreto 513/2017 eliminó el Ministerio de Comunicación (y por tanto sus funciones) y el ENACOM y determinó que la continuidad del proceso de reforma pautado para las citadas normas pasen la órbita del Ministerio de Modernización, el cual en la práctica adquirió las funciones de un "superministerio" por su injerencia en la reorganización de las plantas y recursos de las dependencias y ministerios del Estado³ y por su concentración creciente de temas sensibles para la gestión Macri. Este ministerio, por medio de la Res. 647/2017, estableció la continuidad del citado proceso de reforma y determinó un nuevo período de 180 días para la consulta pública, el cual fue nuevamente prorrogado por 180 días (Res. 694/2017), hasta que la Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM) estableció una prórroga de un año o bien 90 días hábiles desde la sanción del proyecto de Ley de fomento de despliegue de infraestructura y la competencia de servicios de tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC)⁴.

Ambas leyes finalmente no fueron unificadas, pero el esfuerzo dedicado por la gestión del presidente Macri a este particular puso en escena la profunda complejidad de las tensiones existentes en esta área de regulación en virtud de sus implicancias económicas, políticas y

² Esta modificación tuvo enormes implicancias políticas a la vez que refleja una encrucijada de intereses que se remontan a los debates orígenes de la LSCA, controversias que tienen por protagonistas a los multimedios oligopólicos de telecomunicaciones que concentran negocios en ambas franjas de mercado e históricamente ejercen presión sobre los organismos reguladores (Becerra, 2016; Califano, 2017). Aspectos vinculados a estas tensiones se verifican en la modificación del artículo 40 de la LSCA por parte del gobierno de Macri, la cual habilita prórrogas sucesivas de las licencias, elimina requisitos, flexibiliza la norma en favor del licenciatario y propone la conformación de una Comisión para la Elaboración del Proyecto de Ley de Reforma, Actualización y Unificación de las Leyes LAD y LSCA que tenía por objetivo redactar una Ley de Marco Regulatorio para las Telecomunicaciones y Servicios de Comunicación Audiovisual en Argentina.

³ De acuerdo a las modificaciones del La ley de Ministerios por Decreto 13/2015: "Compete al Ministerio de Modernización asistir al Presidente de la Nación y al Jefe de Gabinete de Ministros, en orden a sus competencias, en todo lo inherente al empleo público, a la innovación de gestión, al régimen de compras y en particular: [...] Diseñar, proponer y coordinar las políticas de transformación y modernización del Estado en las distintas áreas del Gobierno Nacional, su Administración central y descentralizada, y determinar los lineamientos estratégicos y la propuesta de las normas reglamentarias en la materia".

⁴ Cabe destacar que esto representa un caso particular dado que un proyecto de Ley no tiene entidad de norma hasta que no es aprobado en ambas cámaras y promulgado, en este caso no fue convertido en ley al no ser aprobado en diputados.

sociales. En este sentido, este ámbito presenta una verdadera superposición y entrelazamiento de intereses de muy diversos sectores con necesidades contrapuestas en algunos casos y divergentes en otros, en tanto la garantía y posibilidad real de la libertad de expresión de amplios sectores, comunidades y organizaciones sociales o políticas no necesariamente se opone, pero sí siempre coaliciona con los negocios de los multimedios concentrados.

Más allá del intento fallido de fusión de la LAD y la LSCA, es menester señalar que la primera estipuló regulaciones con impacto en los servicios digitales a través de la aprobación del Reglamento de Clientes de Servicios de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (Res.MM 733 E/2017). Por otra parte, el Decreto 1340/2016 profundizó esta dirección en tanto implementó normas básicas para alcanzar un mayor grado de convergencia y promover el despliegue de redes de próxima generación y la penetración del acceso a internet de banda ancha en todo el territorio nacional.

Complementariamente, el reemplazo del Reglamento General del Servicio Universal aprobado por Res. AFTIC 166/2015 (Res. ENACOM 2642/16 modificado por Res. 8770-E/16) estableció el aporte (base de cálculo, plazos, entre otras) que los prestadores debían realizar para cumplir con el Fondo Fiduciario del SU, así como la forma de administración de los programas donde se aplicaría el indicado fondo. Al mismo tiempo, previo al estallido de la pandemia, ENACOM ejecutó 2 proyectos y más de 10 programas financiados por este fondo con el fin de dotar de conectividad a centros educativos, mejorar el acceso en poblaciones con dificultades o necesidades insatisfechas y ampliar la infraestructura (particularmente en pueblos pequeños y zonas rurales).

3.1 La Ley Argentina Digital y sus modificaciones durante la pandemia

Ya en el marco de la emergencia sanitaria, el Decreto 297/2020 que estableció el ASPO en el país, incluyó a las telecomunicaciones, internet fija y móvil y servicios digitales entre las actividades y servicios “esenciales” al tiempo que habilitó e impulsó una serie de disposiciones para enfrentar ese momento singular. Entre estas, ENACOM determinó que las empresas licenciatarias de servicios TIC debían suspender la atención al público durante el tiempo que durase el aislamiento como así también implementar un sistema electrónico de atención comercial y reclamos, quedando posteriormente exceptuadas poblaciones de menos de 100.000 habitantes (Res. 303/2020, Res. 326/2020).

La LAD también sufrió una serie de modificaciones. Estos cambios, se vehiculizaron a través del Decreto 690/2020, el cual estipuló que los Servicios de las TIC y el acceso a las redes de telecomunicaciones para y entre licenciatarios de servicios TIC eran *servicios*

públicos esenciales y estratégicos en competencia, e incorporó como *servicio público* al servicio de telefonía móvil en todas sus modalidades. Esta norma, la cual no estuvo exenta de reveses judiciales⁵, suspendió todo aumento de precios entre julio y diciembre de 2020 al tiempo que estipuló que desde ese momento las tarifas estarían reguladas por la autoridad de aplicación y la *prestación básica universal obligatoria* debería ser brindada en condiciones de igualdad (este último aspecto incluido en la reglamentación de la norma).

Por su parte, el Reglamento del Servicio Universal fue alterado por las Res. 477/20 y 721/20 del ENACOM. Estas modificaciones diferenciaron Programas y Proyectos, reconociendo como aporte de cancelación del aporte al fondo hasta el 30% y definiendo las características, lineamientos y condiciones que debían cumplir dichos proyectos para ser comprendidos dentro de esa deducción. El Art. 19 de la citada resolución, agregó los cambios de la Res. ENACOM 477 con respecto a la orientación de los programas y proyectos, contemplándose los siguientes aspectos: prestación a usuarios con limitaciones de acceso según necesidades sociales especiales o por características físicas, económicas o de otra índole; conectividad para las instituciones públicas y aquellas ubicadas en zonas rurales o desfavorables para el desarrollo de TIC; apoyo a cooperativas y pymes prestadoras TIC y su conexión a la REFEFO y acciones que contribuyan al desarrollo del SU.

Conforme se desprende de lo anterior, la política durante la pandemia se orientó en el sentido de ampliar y profundizar el acceso a los servicios digitales de la población, poniendo especial atención en aquellos segmentos más vulnerables, a los cuales el ASPO había impuesto los mayores desafíos. En esta misma dirección se inscribieron iniciativas del ENACOM como la obligación para las empresas prestatarias de servicios de comunicación y TICS de seguir brindando el servicio a los usuarios en tiempo y forma durante lo que durase el ASPO (Res. 303/2020) y varios programas que buscaron garantizar el acceso a equipamiento y conectividad TIC en asociaciones civiles, comunitarias y sectores desfavorecidos en villas, asentamientos y barrios populares.

Como se puede apreciar en este breve recorrido, la LAD constituyó un claro marco de referencia para la prestación de servicios digitales en Argentina, recuperando e incorporando las transformaciones sufridas por las telecomunicaciones analógicas con el advenimiento y

⁵ El 30 de abril de 2021 la Sala II de la Cámara Contencioso Administrativo Federal hizo lugar a una medida cautelar solicitada por Telecom Argentina S.A y dispuso la suspensión de los efectos de los artículos 1, 2, 3, 4, 5 y 6 del DNU 690/2020 como así también de las Resoluciones de ENACOM N° 1466/2020; 1467/2020 y 204/2021 por considerar que lo dispuesto por el Poder Ejecutivo Nacional respecto al otorgamiento de carácter de servicio público esencial a las TICS y de servicio público a la telefonía móvil afectaba sustancialmente la capacidad de la empresa de prestar el servicio como así también la fijación de un régimen tarifario y de precios también podía tener un impacto negativo sobre el nivel de ingresos de la compañía demandante. Como se podrá observar, esta medida viene a representar una continuidad de las tensiones señaladas previamente respecto de la LSCA y sus actores involucrados.

difusión de los medios de transmisión digital. Además, esta norma buscó dar respuesta a una nueva realidad hasta entonces no contemplada, en donde la creciente convergencia tecnológica abría la puerta a la prestación de nuevos servicios digitales y al desarrollo de debates en torno al problema, antes inexistente, de la neutralidad de la red.

Asimismo, la LAD impuso nuevas condiciones en tanto puso a disposición de los actores la posibilidad de prestar los servicios bajo el principio de la competencia y eximió al Estado de la intervención directa, dándole el rol de otorgar o retirar licencias. No obstante esto, vale aclarar que esta norma reservó para la autoridad estatal la potestad de imponer regulaciones específicas para los actores que tuvieran “poder significativo de mercado” como así también de definir las características que debía asumir la prestación del servicio, el cual pasa a ser considerado como derecho humano y motor del desarrollo nacional.

El cambio de gobierno ocurrido al poco tiempo de la sanción de esta Ley generó sustanciales cambios en ella como el reemplazo de su autoridad de aplicación y la fusión de muchos de sus puntos con la LSCA. En este sentido, es posible diferenciar entre dos grupos de modificaciones llevadas a cabo en la etapa previa a la pandemia. En primer lugar, aquellas que tuvieron por objetivo concretar la fusión entre la LDA y la LSCA, las cuales como bien se advirtiera, estuvieron motorizadas por intereses políticos y económicos de la administración de Mauricio Macri y los sectores concentrados de telecomunicaciones afines a ella. En segundo término, la modificación del Reglamento del SU y la elaboración de gran cantidad de programas y normativas del ENACOM financiadas por el Fondo Fiduciario que apuntaron a ampliar el acceso y la conectividad a internet, particularmente en zonas vulnerables.

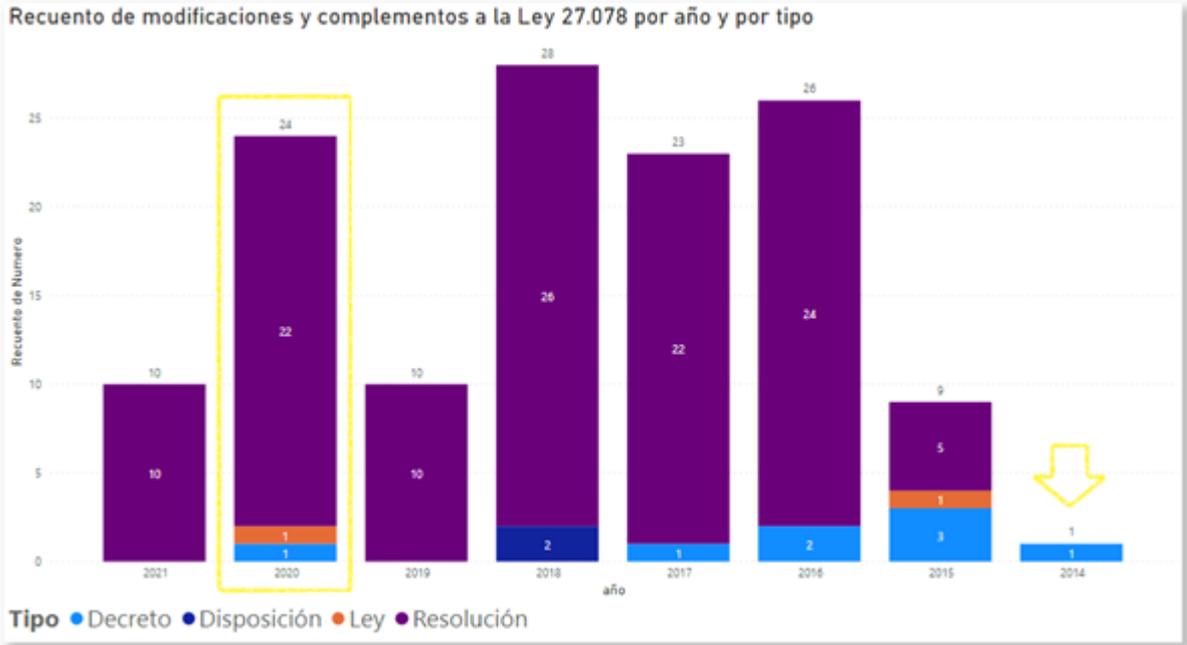
En lo que hace a las alteraciones ocurridas en el marco de la emergencia sanitaria, también es posible identificar dos grandes grupos de modificaciones. Por un lado, aquellas referidas a la categorización de Internet, los servicios digitales y las telecomunicaciones como “esenciales”, condición que se presentaba como necesaria para dar continuidad a numerosas actividades laborales, así como las vinculadas a la educación, la salud y la sociabilidad. En este sector se ubican aquellas normas que regulan el funcionamiento de las empresas del rubro y del ENACOM como así también las que declaran el acceso a Internet y la telefonía móvil como servicios públicos esenciales. Por su parte, el segundo grupo incluye modificaciones y programas que continúan con la línea previa de ampliar el acceso y la conectividad, pero esta vez, con la mirada puesta enteramente en las zonas y sectores vulnerables y más afectados por la pandemia debido a sus carencias en el acceso a la infraestructura y las tecnologías digitales.

Llegado este punto, es posible concluir que todas las modificaciones a la LAD generadas durante la emergencia sanitaria, si bien mantuvieron continuidades con las modificaciones y

planes en vigencia, resultaron motorizadas y fuertemente influenciadas por la necesidad imperiosa de dar respuesta a los desafíos abiertos por la propia emergencia. Asimismo, es posible apreciar que la normativa original apuntaba a crear una regulación nueva, en vez de generar adaptaciones de las normas ya existentes, aspecto que también se pone en evidencia en los sucesivos intentos de fusión de la LDA y LSCA.

Gráfico N°1

Recuento de modificaciones y complementos a la Ley 27.078 (LAD) por año y tipo



Fuente: Elaboración Propia

Finalmente, es preciso llamar la atención respecto de que tanto la nueva regulación desplegada como sus modificaciones en la etapa previa a la pandemia y durante la misma, tuvieron su foco en los deberes, responsabilidades, derechos y comportamiento económico de los actores vinculados a las tecnologías y servicios digitales pasando por alto todo lo que respecta a regular el código técnico de las mismas, reforzando así su opacidad e invisibilidad, ya que la normativa no solo tiene una función prescriptiva sino también indicativa al consagrar y legitimar determinados problemas como socialmente significativos y por lo tanto necesarios de regulación.

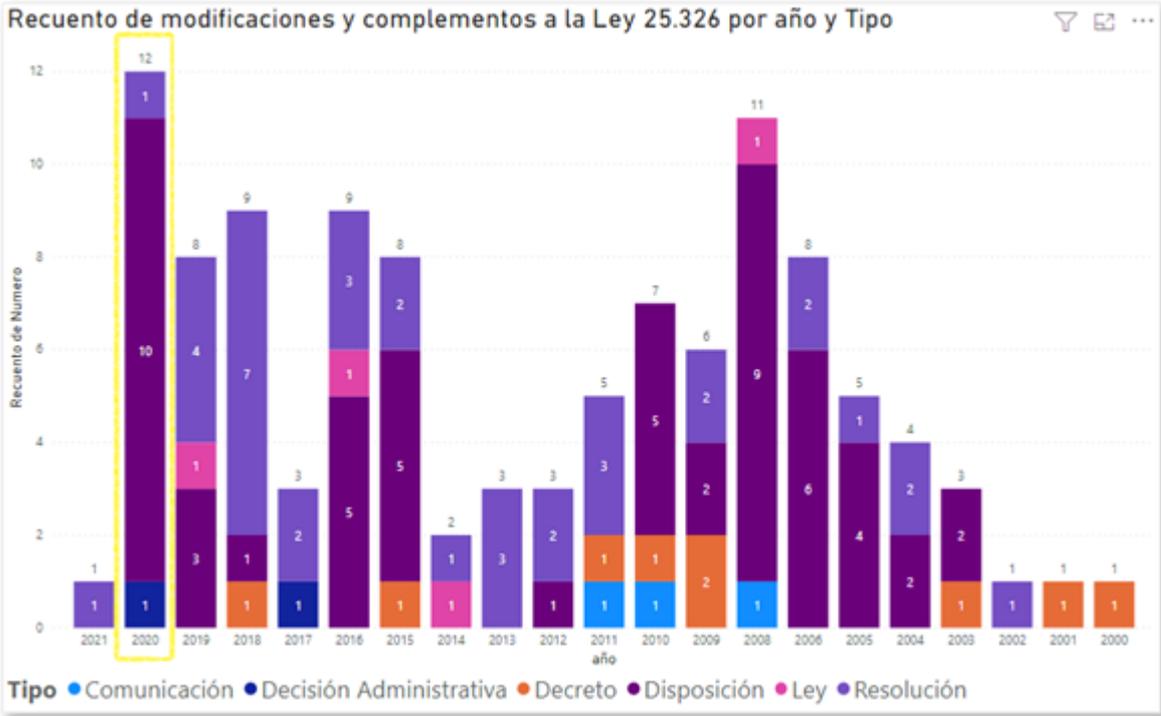
4. Ley de Protección de Datos Personales

La ley 25.326 de Protección de Datos Personales (LPDP) fue sancionada en el año 2000 y se ubicó en el espacio de tensión entre los derechos de los ciudadanos a la privacidad y la utilización de sus datos personales como mercancía y capital por parte de las empresas. A la

fecha, esta ley presenta más de ciento diez modificaciones y complementos (gráfico) que han modificado sus objetivos principales. Esto pone en evidencia el carácter central de esta normativa, la cual no solo se ha adaptado a las necesidades impuestas por el proceso de cambio tecnológico sino también que se presenta como un terreno de disputa de los intereses contrapuestos implicados en ella.

Gráfico N°2

Recuento de modificaciones y complementos a la Ley 25.326 (LPDP) por año y tipo



Fuente: Elaboración Propia

Esta normativa tuvo su origen en las dificultades que muchos ciudadanos reportaban respecto a las empresas que gestionaban los datos e informes crediticios con fines comerciales, y en el marco particular de la crisis social y económica que avanzaba en la Argentina de fin de siglo pasado. Entre los principales problemas se encontraba el poder conocer de forma gratuita los datos en posesión de estas empresas y sus fuentes como así también garantizar la existencia de un medio para solicitar cambios o la remoción de datos en caso de inexactitudes o ilicitud⁶.

Como bien expresa su texto, esta norma se propuso como objeto la protección integral de los datos personales asentados en archivos, registros, bancos de datos u otros medios

⁶ Siguiendo a Califano (2018) esta ley se inspiró en la Ley española de 1992, modificada en 1999 para adecuarse a la normativa europea de 1995.

técnicos de tratamiento de datos, fueran estos públicos, privados o destinados a dar informes, para garantizar el derecho al honor y a la intimidad de las personas y el acceso a la información registrada sobre las mismas. También estableció, que los archivos de datos eran lícitos en la medida que estuvieran debidamente inscritos y cumplieren con determinados fines; incluyó el requisito de consentimiento para la incorporación de datos privados; definió los derechos de los titulares de datos; determinó los deberes y obligaciones de los usuarios y responsables de archivos, registros y bancos de datos y estipuló las características que deberá tener el órgano de control.

La ley se reglamentó a través del Decreto 1558/2001, el cual proporcionó nuevas y más precisas definiciones en torno a un aspecto clave: las características que habría de tener el consentimiento informado y su revocación. Además, se estipuló la creación de la Dirección Nacional de Protección de Datos Personales (DNPDP) en el ámbito del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, pasando a ser este organismo la autoridad de aplicación de la ley.

A través de las Disp. 1/2003 y Disp. 2/2003 de la DNPDP se definieron infracciones y sanciones (reemplazadas por Disp. 7/2005); se creó e implementó el Registro Nacional de Bases de Datos (RNBD) (Disp. 2/2005 y 5/2006), se autorizó la ejecución del primer censo nacional de bases de datos (Disp. 1/2004) y se determinó el Código de Ética de la Asociación de Marketing Directo e Interactivo de Argentina (AMDIA), instrumento que buscaba asegurar que el *gran poder de la información* fuera empleado en un marco de respeto de los derechos de las personas (Disp. 4/2004).

A partir de la creación del RNBD, varios organismos estatales adecuaron sus bases de datos a los requisitos de la LPDP, entre ellos ANSES (Disp. 1133/2005) y La Subsecretaría de la Función Pública que reorganizó el Registro del Personal de la Función Pública (Res. 15/2005). Además, se incorporó a este registro la inscripción de archivos, registros, bases o bancos públicos de datos personales pertenecientes a los entes públicos estatales y no estatales, y se aprobaron las medidas de seguridad para el tratamiento de los datos contenidos en ellos (DNPDP Disp. 10/2006 y Disp. 11/2006). Del mismo modo, el Centro de Jurisprudencia, Investigación y Promoción de la PDP emitió las Políticas de Privacidad para las bases de datos del ámbito público, se estipuló un modelo de "Convenio de Confidencialidad" para organismos públicos y se creó un Foro de PDP (Disp. 7/2008) a los fines de complementar los aspectos puestos en vigor por la LPDP.

En relación a la actividad de las empresas telefónicas y de comunicaciones móviles, en 2004, la Secretaría de Comunicaciones determinó para las empresas prestadoras la obligación de conservar inalterados los datos filiatorios de sus clientes y los registros de tráfico

de telecomunicaciones desde enero de 1989 con el fin de individualizar el origen y destino de las llamadas (Res. 40/2004).

Como dato complementario, también en 2004, a través de la Res. 415/2004 del Ministerio de Justicia, se creó el *Registro de Huellas Digitales Genéticas* para albergar información biométrica obtenida en el curso de una investigación policial respecto de las víctimas de un delito o bien, aquellas asociadas a la identificación de la persona imputada, procesada o condenada en un proceso judicial penal.

El año 2008 es el que concentró la mayor cantidad de modificaciones y complementos para la LPDP antes de la pandemia. En este período, la ley fue alterada a través de la Ley 26.343, la cual determinó, para los administradores de los bancos de datos crediticios, las obligaciones de borrar datos pasados y no atesorar registros futuros sobre deudas ya regularizadas y de brindar la posibilidad de que los afectados puedan solicitar el borrado o rectificación de esos datos. A su vez, se estipularon los medios por los que las entidades financieras debían informar estos eventos a sus clientes.

La Ley 26.388 es otra de las normativas complementarias a la LPDP en tanto modificó el código penal e incorporó una serie de definiciones y penas para delitos informáticos, con inclusión de aquellos que violaban la privacidad de las comunicaciones electrónicas. De manera complementaria, se creó el Centro de Asistencia a las Víctimas de Robo de Identidad; se establecieron normas relativas al tratamiento de datos personales destinados a difusión pública (DNPDP Disp. 7/2010 y 12/2010); se pormenorizó el procedimiento de aplicación relativo a las funciones de investigación y control de la DNPDP (Dec. 1160/2010) y se conformó un Registro Nacional de Documentos de Identidad Cuestionados (DNPDP Disp. 24/2010).

Además de estas modificaciones, es posible identificar un vínculo estrecho entre la LPDP y otros programas y reglamentos como el Programa Nacional de Infraestructuras Críticas de Información y Ciberseguridad (Res. 580/2011 de JGM) y el Protocolo General de Funcionamiento de Videocámaras en Espacios Públicos del Ministerio de Seguridad.

En el año 2014 se creó por Ley 26.951 el Registro No Llame, el cual tenía por finalidad excluir a aquellos usuarios que no quieran recibir ofertas no solicitadas. Entrado 2015 y por medio de la Disp. 18/2015 de la DNPDP, se aprobó la Guía de Buenas Prácticas en Privacidad para el Desarrollo de Aplicaciones, un documento orientativo que establecía las pautas de conducta con relación a la protección de los datos personales y la aplicación de políticas de privacidad en el campo del desarrollo de aplicaciones. En él se definían, entre otras cosas, los principios de privacidad a tenerse en cuenta y los conceptos de privacidad aplicada al

desarrollo; la privacidad desde el diseño; la privacidad por defecto; la utilización de tecnologías que mejoran la privacidad y el empleo tecnologías de cuidados especiales en aplicaciones para niños.

Por otra parte, las Disp. 20/2015 de la DNPDP establecieron las Condiciones para la licitud de recolección de imágenes con drones o *vants*. A su vez, se determinó el procedimiento de control de las actividades de los responsables de bases de datos; los datos personales por ellos administrados; sus formas y medios y el nivel de cumplimiento de las obligaciones vinculadas al proceso de “Inspección Electrónica” pautado por la LPDP (DNPDP Disp. 39/2015).

Con el cambio de gestión tras la asunción de Mauricio Macri se evidenciaron cambios en el ámbito de la protección de datos personales y modificaciones en las prerrogativas que regulaban el acceso a la información pública.

En septiembre de 2016 se aprobó la Ley 27.275 Derecho de Acceso a la Información Pública (LDAIP), la cual tenía por objeto garantizar el efectivo ejercicio de ese derecho, promover la participación ciudadana e impulsar la transparencia de la gestión pública. Complementariamente, esta normativa obligó a organismos e instituciones a brindar información cuando sean receptores de fondos públicos.

Para efectivizar su cumplimiento, la misma ley estableció a la Agencia de Acceso a la Información Pública (AAIP) como ente autárquico con autonomía funcional en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional, aunque su director era designado por éste. El Decreto 746/2017 determinó que dicha Agencia estaría bajo la órbita de la JGM al tiempo que la definía como organismo de fiscalización de los datos personales en lugar de la DNPDP. Además, se agregó a las atribuciones de la JGM garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública y controlar la aplicación de la Ley N° 25.326.

En la misma línea, el Decreto 899/2017 modificó al Decreto Reglamentario de la LPDP (1558/01) estableciendo que la AAIP era el nuevo órgano de control de la LPDP, desplazando a la DNPDP. Seguidamente, la Decisión Administrativa de la JGM 1002/2017 creó la Agencia de Acceso a la Información Pública en su órbita, conteniendo a la DNPDP como dependencia.

La nueva Agencia (AAIP) estableció como parte de su gestión el documento “Política Modelo de Protección de Datos Personales para Organismos Públicos” (Res. 40/2018); las Medidas de Seguridad Recomendadas para el Tratamiento y Conservación de los Datos Personales en Medios Informatizados (Res. 47/2018); los Criterios Orientadores e Indicadores de Mejores Prácticas en la aplicación de la Ley N.º 25.326 (Res 4/2019) y la Guía sobre Tratamiento de Datos Personales con Fines Electorales (Res 86/2019).

En marzo de 2018, la administración Macri envió al Congreso un anteproyecto de modificación de la LPDP elaborado por la AAIP que no logró convertirse en Ley. De acuerdo con un informe de Access Now, si bien este poseía algunos aspectos que pretendían alinearlos con la normativa europea⁷ (reconocida como una de las más avanzadas en lo que hace a la protección de los derechos de los ciudadanos), persistían elementos y vacíos que daban lugar a arbitrariedades (Pisanu, 2018).

Ya durante la gestión del Presidente Alberto Fernández y en el marco de la pandemia (pero antes del establecimiento del ASPO en todo el país), se implementó un método de Control Migratorio autogestionado por medio de la utilización de “Pasarelas Automatizadas” habilitado por la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) en distintos pasos fronterizos y aeropuertos principales con el fin de acelerar y mejorar la eficiencia de los trámites a partir de la utilización de datos biométricos⁸ (Disp. 1276/2020).

4.1 La LPDP y sus modificaciones durante la pandemia COVID-19

Dos días luego de establecido el ASPO, la JGM estableció un marco de información para la emergencia sanitaria, indicando que los organismos debían intercambiar, bajo la supervisión de la unidad de coordinación creada en el marco de la pandemia, la información de sus archivos, registros, bases o bancos de datos, con la finalidad de realizar acciones de protección de la salud pública durante la vigencia de la emergencia. Por otra parte, se estableció que la mencionada DNM debía ceder a las jurisdicciones la información pertinente en observancia de la LPDP. No obstante esto, la urgencia de la pandemia y la ausencia de medios técnicos significaron un enorme desafío para la implementación de este punto sin controvertir los derechos tutelados por dicha ley.

A través de la Subsecretaría de Gobierno Abierto y País Digital, la JGM creó la base de datos denominada “COVID-19 Ministerio de Salud” (Disp. 3/2020), la cual se regía por las directrices de la LPDP, y tenía por finalidad centralizar los datos recabados por la Aplicación homónima conocida como Cuid.AR, la cual fue puesta en funcionamiento a través de la Dec. Adm. JGM N°432/2020. En disposiciones posteriores (Disp.4 y 5/2020) se creó el Repositorio de Versiones de los Términos y Condiciones de la Aplicación Cuid.AR y la Base de Datos “Certificado Único Habilitante para Circulación – Emergencia COVID-19”.

La creación de la base de datos antes citada trajo consigo enorme controversia y un fuerte debate público por el uso que el Estado pudiera hacer de esa información. En lo que

⁷ Reglamento General de Protección de Datos (UE) 2016/679, conocido como RGPD.

⁸ Esta medida reconoce como antecedente la habilitación en 2017 en Carrasco, Uruguay de pasarelas automatizadas específicas para los viajeros argentinos.

respecta a la letra de la disposición, la misma estipuló, en primer lugar, que el usuario daba su consentimiento expreso para que la app recolectara y procesara su información personal (incluida su geolocalización y los datos referidos a su salud) con el fin de recomendarle pasos a seguir. Por otra parte, autorizó de manera expresa la cesión de esos datos a otras entidades estatales y/o establecimientos sanitarios para que estos desplegaran estrategias para la gestión de la pandemia. En último lugar, determinó medios para que el usuario pueda denunciar cualquier hecho que considere que vulneraba la LPDP y definió que la autoridad de aplicación de la ley (la Secretaría de Innovación Pública de la JGM) debía salvaguardar la seguridad de los datos personales de los usuarios.

Pocas semanas después de la entrada en vigencia del ASPO, más precisamente el 15 de abril de 2020, la Agencia de Acceso a la Información Pública suspendió los plazos administrativos respecto de las Leyes de Acceso a la Información Pública y de Protección de Datos Personales durante el tiempo que se extendiera la situación de emergencia sanitaria por COVID-19 (Res. 70/2020).

En noviembre de 2020, se presentó un anteproyecto que propone su derogación y la de sus leyes modificatorias (26.343 y 26.951 -registro No Llame-), en un intento por alinear ciertos aspectos decisivos de la normativa nacional con los lineamientos marcados por la Unión Europea en su Reglamento General de Protección de Datos (UE) 2016/679. Vale destacar que, a la fecha de escritura del presente artículo, este proyecto aún no ha sido tratado en Comisiones.

Como se puede apreciar a través del recorrido hecho hasta aquí, la LPDP es una normativa compleja, sujeta a tensiones de diversa índole y con implicancias en diferentes planos (político, económico, social, etc.).

El año 2006 marca un punto de inflexión en su trayectoria, en tanto se abandonaron los lineamientos de los primeros años que apuntaban a crear registros de bases de datos y establecer sanciones, derechos y obligaciones y comenzó a desarrollarse un vínculo con diversos tópicos respecto de la privacidad, la intimidad, la seguridad y los ciberdelitos. Producto de este viraje, surgieron diferentes modificaciones a la normativa que buscaron adaptar la regulación al proceso de creciente digitalización del Estado y la sociedad que trajo consigo la captación, concentración, difusión e intercambio de datos personales de forma constante y masiva.

El avance del desarrollo tecnológico y la centralidad indiscutida que adquirieron los datos personales para la gestión eficiente del Estado generaron que la LPDP se transformara

paulatinamente en una normativa marco que determina casi todo aspecto de la función burocrática.

Si bien esta línea se sostiene hasta el presente, es posible identificar una serie de cambios importantes durante la gestión de Mauricio Macri. En este sentido, la nueva administración, avanzó en el sentido de ligar la LPDP a la Ley de Acceso a la Información Pública al tiempo que intentó, sin éxito, crear una nueva Ley que la reemplazara y actualizara su contenido en consonancia con los principios rectores de la normativa de la Unión Europea.

La pandemia introdujo novedades en la lógica de modificación de la LPDP en tanto a los desafíos tecnológicos y políticos ya existentes se sumó la necesidad de sostener el despliegue de las estrategias de gestión de la población que supuso el ASPO, concretamente, el control de la circulación a partir de cruces de bases de datos públicas y privadas y el desarrollo de mecanismos de monitoreo, seguridad y cumplimiento de derechos en lo que respecta a salud, educación, migraciones, trabajo y movilidad.

Las necesidades planteadas por la emergencia sanitaria tuvieron un carácter determinante sobre las modificaciones dictadas con posterioridad al establecimiento del ASPO, lo cual quedó en evidencia en las primeras medidas que administraron el movimiento en las fronteras y en las sucesivas normativas tendientes a controlar la circulación de las personas “esenciales”. Al mismo tiempo, emergieron nuevas normativas (telesalud, teletrabajo, seguridad, entre otras) en estrecha vinculación con la LPDP, que al tiempo que intentaban encuadrar las medidas dentro de los marcos de la protección de los datos personales también perseguían velar por el cumplimiento de las disposiciones gubernamentales, haciendo resurgir el debate que propone la tensión entre el control burocrático de la población que requiere la gestión eficiente del Estado por un lado, y la privacidad y la libertad por el otro.

A diferencia de lo que ocurrió con muchas de las modificaciones de la LPDP previas a la pandemia que tenían su eje en la modificación del código técnico respecto al diseño de las bases de datos, de los dispositivos que las recolectan y de las plataformas participantes, cabe destacar que en las modificaciones que surgieron tras la declaración de la emergencia sanitaria, el código técnico de las tecnologías digitales y estrategias desplegadas fue dejado de lado. A partir de esto, es posible afirmar que, durante la pandemia, las diferentes normas modificatorias tendieron fundamentalmente a re-regular a los actores involucrados, no especificándose en absoluto las condiciones y salvedades del diseño, mantenimiento y/o posible modificación del código técnico de los diferentes desarrollos.

5. Ley de Economía del Conocimiento

En 2004 y como parte del proceso de reactivación de la economía nacional tras la crisis del 2001, el gobierno de Néstor Kirchner impulsó la Ley 25.922 de Promoción de la Industria del Software (LPIS). Esta regulación creó un régimen de promoción consistente en una disminución del 70% de las contribuciones sociales previsionales y del 60% de la desgravación del impuesto a las ganancias para personas físicas y jurídicas constituidas en Argentina que se abocaran en más del 50% de sus prácticas a actividades de creación, diseño, desarrollo, producción, implementación y puesta a punto de sistemas de software a ser incorporados en procesadores de dispositivos digitales.

Esta ley garantizó estabilidad fiscal durante 10 años a las empresas promocionadas e incluyó un régimen de libertades de importación de elementos tecnológicos. Además, la misma introdujo la novedad de considerar las actividades de desarrollo de productos de software originales registrables como obra inédita al tiempo que abordó otros tópicos de gran importancia como la implementación de desarrollos de productos de software a terceras personas, el desarrollo de partes de sistemas y de software a medida, los servicios informáticos de valor agregado para seguridad de equipos y redes, el software relacionado con el *e-learning*, *marketing* y *e-commerce* y los servicios de diseño (con excepción de aquellas actividades de autodesarrollo para uso personal).

En virtud de sus características, este programa de promoción resultó muy exitoso, generando cerca de 100 mil nuevos puestos de trabajo calificado, ventas por 3423 millones de pesos y una tasa anual de crecimiento del 10% (Carmona, 2017). Debido a dicha repercusión, en 2011 el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner impulsó la Ley 26.692 que realizó ciertas modificaciones a la LPIS en el sentido de prorrogar la vigencia de su régimen de promoción hasta fines de 2019.

La gestión de Mauricio Macri marcó un punto de inflexión en esta dinámica, en tanto en lugar de prorrogar esta normativa, decidió elaborar un nuevo marco regulatorio orientado a actualizar las regulaciones existentes a los cambios tecnológicos-productivos e incluir en ellas a otras disciplinas de I+D.

Bajo este impulso oficial, a mediados de 2019 se aprobó la Ley 27.506 de Economía del Conocimiento, la cual consignó como objetivo principal promocionar actividades económicas que apliquen el uso del conocimiento y la digitalización apoyado en el avance científico-tecnológico para la obtención de bienes, prestación de servicios y/o mejoras en procesos.

Alejándose de la normativa preexistente y en pos de ampliar la nómina de beneficiarios, esta nueva ley incorporó otros rubros ajenos a los ya contemplados en la LPIS,

entre ellos, las actividades de producción y post-producción audiovisual, la biotecnología; servicios geológicos; servicios relacionados con la electrónica y las comunicaciones; servicios profesionales de exportación dentro de este marco; nanotecnología y nanociencia; industria aeroespacial y satelital; ingeniería nuclear y actividades inherentes a lo que se conoce como industria 4.0 (inteligencia artificial, robótica, internet de las cosas, sensores, realidad aumentada y virtual).

Junto a la diversificación de sus destinatarios, la nueva regulación complejizó las condiciones de acceso al régimen, al tiempo que estipuló un apartado especial para las denominadas “microempresas” que pudieran acreditar al menos tres años de antigüedad en el rubro.

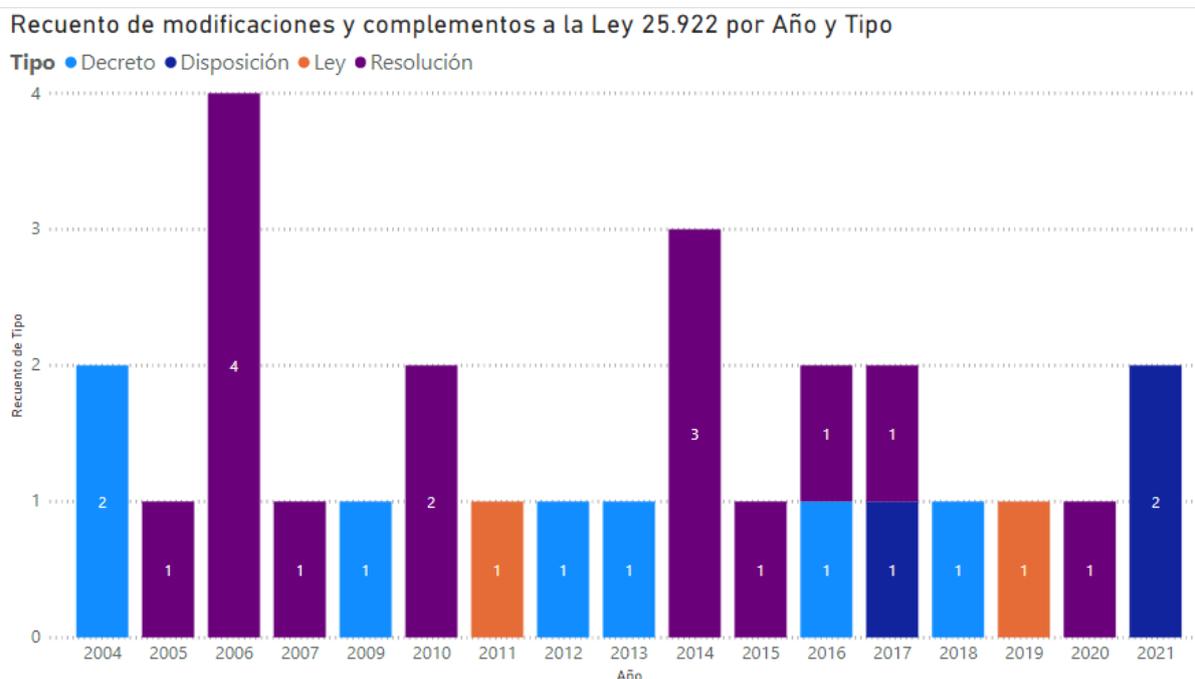
Respecto de los beneficios para las empresas promocionadas, la LEC (al igual que su antecesora) buscó garantizar estabilidad fiscal para las firmas alcanzadas, ofreció diversos descuentos y beneficios impositivos respecto al pago de ganancias y aportes patronales e incluyó una serie de artículos acerca de la adaptación del régimen previo de LPIS a las nuevas prerrogativas. Asimismo, la norma determinó que los aspectos por ella estipulados tendrían una validez de 10 años (hasta el año 2029).

Tras la sanción de la LEC, reglamentada por el Decreto 708/2019, el Ministerio de Producción y Trabajo designó a la Secretaría de Emprendedores y de la Pequeña y Mediana Empresa como autoridad de aplicación (Res. 1084/2019). Haciendo uso de sus funciones, esta Secretaría, a través de sus Res. 449/2019 y 557/2019 generó la normativa de aplicación que debía empezar a regir a inicios del 2020, luego de que venciera formalmente la Ley de 2004.

La llegada a la presidencia de Alberto Fernández generó un cambio de rumbo respecto a lo proyectado. A inicios del 2020, el Ministerio de Desarrollo Productivo en su Res. 30/2020 suspendió las resoluciones previamente mencionadas; designó a la Secretaría de Industria, Economía del Conocimiento y Gestión Comercial Externa, como la autoridad de aplicación de la ley y suspendió los plazos de solicitudes hasta dictar una “normativa complementaria”.

Gráfico N°3

Recuento de modificaciones y complementos a la Ley 25.922 (LPIS) por año y tipo



Fuente: Elaboración propia⁹

5.1 La LEC y sus modificaciones durante la pandemia

Previo a la declaración de la emergencia sanitaria, el Poder Ejecutivo envió al parlamento un Proyecto de Ley que incluía una serie de modificaciones sustanciales a la normativa ya aprobada y que implicaban en la práctica, dejarla sin efecto alguno. En medio del debate legislativo de este proyecto, ya vigente el ASPO por decisión del gobierno nacional, se emitieron una serie de resoluciones desde diferentes ministerios que se proponían reactivar este sector económico tras el cierre total impuesto al inicio de la pandemia.

Entre las iniciativas desplegadas en este sentido, se destacó particularmente la Res. 327/2020 del Ministerio de Desarrollo Productivo que creó el “Programa Soluciona, Reactivación de la Economía del Conocimiento”, iniciativa orientada a dinamizar los sectores de la economía del conocimiento y aquellos particularmente afectados por la pandemia

⁹ Además de estas modificaciones y complementarias expresadas en el gráfico, existen alrededor de 655 normas más entre disposiciones y resoluciones las cuales tienen por finalidad aceptar la inscripción o reinscripción de empresas puntuales a los beneficios de la citada normativa, por no aportar información significativa al análisis no han sido consideradas dentro del universo representado en el gráfico.

(gastronomía, automotriz, textil, transporte y logística). Además, es preciso mencionar la creación por parte del Ministerio de Trabajo de una línea de formación en economía del conocimiento (Res.569/2020) y el surgimiento a partir de la iniciativa del Ministerio de Desarrollo Productivo del Registro de Articuladores de la Economía del Conocimiento (Res. 390/2020) que se proponía registrar a profesionales de la materia para así agilizar los procesos de contratación y capacitación de recursos humanos especializados.

En octubre de 2020, se sancionó la Ley 27.570 que afectaba en ciertos aspectos a la ley sancionada el año anterior. Entre sus modificaciones centrales, se destacó la especificación de los llamados “servicios profesionales” que contemplaban los servicios jurídicos, de traducción, de publicidad, diseño y arquitectónicos intentando limitar un potencial abuso del uso de la categoría de “servicios profesionales” por parte de empresas ajenas a la economía del conocimiento.

Esta nueva norma mantuvo algunos de los beneficios impositivos de la Ley de 2019 a la vez que retomó prerrogativas de esta índole presentes en la Ley de 2004 (60% de reducción de ganancias y 70% de rebaja en las contribuciones patronales) pero fijando un tope de cantidad de empleados a incorporar a este beneficio (7 veces la cantidad de empleados de una Pequeña y Mediana Empresa).

Por otra parte, la nueva norma incluyó dos novedades adicionales. En primer lugar, el establecimiento de nuevas condiciones para el acceso a las facilidades por ella ofrecidas en virtud de la cual las firmas pasibles de ser incluidas no solo debían tener por ocupación principal una actividad vinculada a la industria del conocimiento, sino que también el 70 por ciento de su facturación debía corresponder a este tipo de desarrollos. En segundo término, esta ley estipuló un incremento del beneficio impositivo a las empresas que promovieran la diversidad e inclusión en los procesos de contratación.

Finalmente, la LEC estipuló la creación de un Consejo Consultivo y un Fondo Fiduciario para la Promoción de la Economía del Conocimiento (FONPEC) compuesto por aportes de las empresas beneficiarias y que se proponía brindar apoyo a las pequeñas y medianas empresas. Vale destacar que esta norma fue reglamentada y puesta en práctica en diciembre de 2020 a través del Decreto 1034/2020, registrándose a comienzos de 2021 la emisión de normas complementarias (Res. 4/2021 del Ministerio de Desarrollo Productivo) que modificaron requisitos y actividades comprendidas a la vez que instituyeron una Plataforma de Trámites a Distancia para realizar presentaciones y solicitudes de beneficios.

Del recorrido hecho hasta aquí es posible observar que esta regulación, desde su versión inicial (LPIS) se abocó a normar el desempeño de los actores centrales en la

producción de tecnologías y servicios digitales, ofreciendo beneficios económicos e impositivos para estos rubros. En este sentido, es preciso destacar que ambas normativas (LPIS y LEC) se abocaron a re-regular el sector, prescindiendo de toda consideración sobre el código técnico de las tecnologías y servicios digitales que serán desarrollados por las empresas y que constituyen el objeto de la política de promoción y apoyo estatal, del mismo modo que tampoco proponen incentivos particulares para orientar las líneas de desarrollo hacia aquellas que el Estado pudiera considerar estratégicas, como por ejemplo las que pudieran considerarse con mayor impacto en la soberanía tecnológica o que refuerzan la soberanía política en el ambiente digital.

En lo que hace a sus modificaciones, el período previo a la pandemia expone cambios que apuntaron hacia la creación de una nueva regulación (la LEC) que mantuviera cierta continuidad con su antecesora, pero a su vez la adaptara a dos condiciones principales: los nuevos desarrollos y actividades surgidas con posterioridad a la fecha de su sanción (2004) y la concepción económica del gobierno de Mauricio Macri.

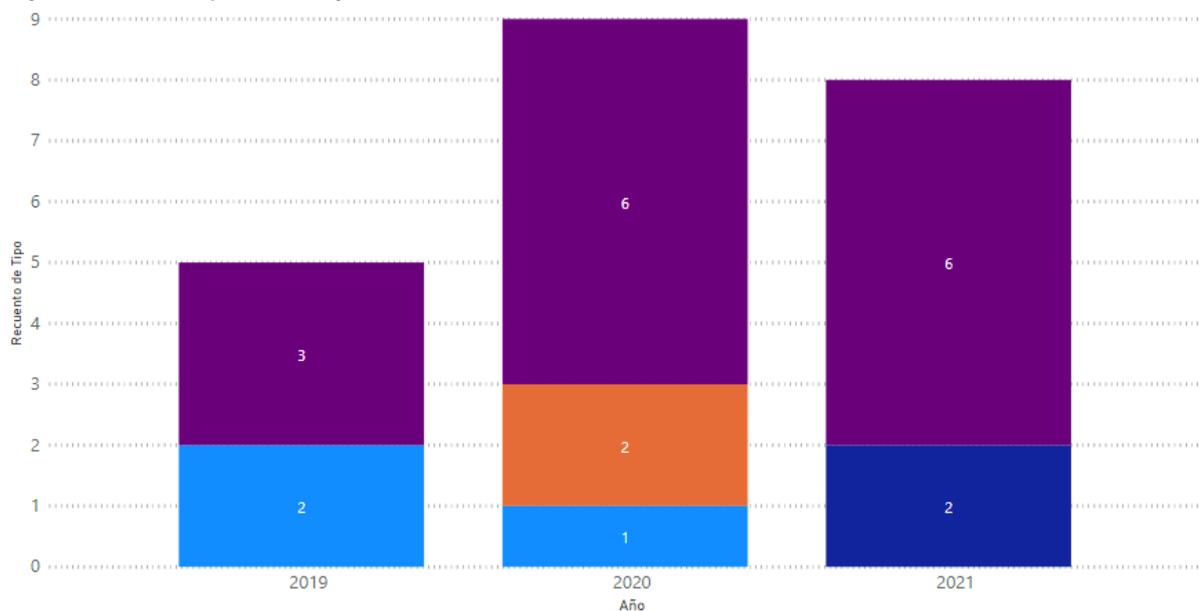
Para concluir, podemos afirmar que la pandemia impactó apenas parcialmente en esta normativa, en tanto la misma sólo fue contemplada en planes y programas menores y específicos que buscaron promover la reactivación del sector tras el obligado *stand by* de los primeros meses de la emergencia sanitaria. En este sentido, las propuestas y modificaciones surgidas tras la instalación del ASPO (tanto en lo que refiere a capacitación y promoción de la economía del conocimiento como de la modificación de la LEC propiamente dicha) parecen haber sido implementadas *pese a la pandemia y no a causa de ésta* en tanto las mismas se concentraron en aspectos que nada tienen que ver con la situación de excepción por esta abierta, llevándonos a pensar que las mismas habrían sido ejecutadas al margen de que existiera o no esta coyuntura inédita.

Gráfico N°4

Recuento de modificaciones y complementos a la Ley 27.506 (LEC) por año y tipo

Recuento de modificaciones y complementos a la Ley 27.506 por Año y Tipo

Tipo ● Decreto ● Disposición ● Ley ● Resolución



Fuente: Elaboración propia

6. Conclusiones: un panorama regulatorio para los desafíos futuros

En el presente artículo hemos realizado un recorrido exhaustivo por tres de las principales regulaciones vigentes en la Argentina respecto de Internet, las tecnologías y servicios digitales que tuvieron su origen en la etapa previa de la pandemia como así también sobre una serie de modificaciones y normas complementarias surgidas durante el período posterior a la declaración de la emergencia sanitaria.

A partir del camino transitado, es posible observar que previo al COVID-19, las regulaciones existentes se enmarcaron dentro de una lógica de cambio y modificación que respondió a dos motivaciones principales: las tensiones económicas y políticas derivadas de la coyuntura del momento y los desafíos abiertos por los cambios tecnológicos ocurridos tras la sanción y promulgación de cada normativa.

La pandemia global tuvo un efecto diferencial sobre cada una de las leyes analizadas, marcando una impronta en muchas de sus modificaciones y normativas complementarias. En este sentido, el efecto de las estrategias sanitarias desplegadas por el gobierno se hizo sentir con fuerza en el caso de la LAD, en tanto estas llevaron a la declaración de las tecnologías y servicios digitales e internet como servicios esenciales lo cual cambió la concepción hasta entonces vigente en pos de pasar a considerar a estos elementos como condición de posibilidad del desarrollo de actividades laborales, sociales, educativas, entre otras.

Su influjo sobre la LPDP también fue notable y se observó con claridad en las modificaciones ejecutadas, las cuales, como bien se expresara previamente, buscaron asegurar un marco de legalidad y respeto por los derechos de los ciudadanos a aquellas iniciativas que tuvieron por objetivo la gestión de la población.

A diferencia de los casos anteriores, las modificaciones a la tercera normativa aquí retomada, la LEC, fueron principalmente motorizadas por la coyuntura político-económica de los diferentes momentos y no tanto por la pandemia, de allí que es posible afirmar que las mismas se dieron pese a la emergencia sanitaria y *no a causa* de ella.

A más de un año de iniciada la emergencia sanitaria en Argentina, podemos ver cómo el país cuenta con un marco regulatorio más consolidado, producto de las estrategias desplegadas por el Estado para hacer frente a la nueva coyuntura. En este sentido, la situación de excepción abierta por el COVID 19 y los mecanismos gubernamentales para abordar esta crisis encontraron un marco y en ciertas ocasiones, una limitación en la normativa existente, lo cual impulsó la ejecución de las modificaciones aquí reseñadas que como bien se explicitara, terminaron mayormente consistiendo en re-regulaciones de aspectos ya contenidos en las normas, no existiendo mayores precisiones acerca del código técnico de las tecnologías o dispositivos involucrados.

7. Bibliografía

Alonso, C. (2011). "La gobernanza de Internet: hacia una regulación compartida". En cuadernos del QAC. Vol. 14(2), pp. 73-81

Becerra, M. (2016). *Restauración*. Buenos Aires: Quipu. Recuperado a partir de <https://martinbecerra.wordpress.com/2016/01/14/restauracion/>

Califano, B. (2017). "En nombre de la convergencia: cambios en la política de regulación de las TIC en Argentina". *Estudos Em Comunicação – Communication Studies*, (24), 1–25.

Califano, B. (2018). "Políticas de comunicación. De sus orígenes a los desafíos de las tecnologías digitales". *Revista Mexicana de Opinión Pública*, (25), 133–150.

Carmona, A. (2017). “¿Se termina la Ley de Promoción del Software?” Nota de opinión publicada en el medio Canal Ar el 18 de diciembre de 2017. Disponible en: <https://www.canal-ar.com.ar/25317-Se-termina-la-Ley-de-Promocion-del-Software-Opina-Anibal-Carmona.html>

Defensoría del Público de servicios audiovisuales. (2021). *¿En qué cambian a la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual los decretos del Poder Ejecutivo Nacional?* Buenos Aires. Disponible en <https://defensadelpublico.gob.ar/en-que-cambian-a-la-ley-de-servicios-de-comunicacion-audiovisual-los-decretos-del-poder-ejecutivo-nacional/>

Feenberg, A. (2005), “Teoría Crítica de la Tecnología”. En: Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad -CTS, vol. 2, nº 5, pp. 109-123. Disponible en: http://www.scielo.org.ar/scielo.php?pid=S1850-00132005000200007&script=sci_arttext

Foucault, M. (2014). *Seguridad, Territorio, población*. Bs.As.: FCE. Trad.: Horacio Pons.

Gendler, M (2015). “¿Qué es la Neutralidad de la Red? Peligros y potencialidades” En Revista Hipertextos, Vol. 2, Nº4, Buenos Aires, Julio/Diciembre de 2015. Disponible en: <http://revistahipertextos.org/wp-content/uploads/2015/12/Qu%C3%A9-es-la-Neutralidad-de-la-Red-Mart%C3%ADn-Gendler.pdf>

Gendler, M (2018). “GUBERNAMENTALIDAD ALGORÍTMICA, REDES SOCIALES Y NEUTRALIDAD DE LA RED. Una relación necesaria” En revista AVATARES de la comunicación y la cultura, Nº 15 (junio 2018) ISSN 1853-5925. Disponible en: <http://ppct.caicyt.gov.ar/index.php/avatares/article/view/12956/pdf>

Lessig, L. (2006). *The Code version 2.0*. Cambridge: Basic Books.

Pisanu, G. (2018). *Proyecto de Ley de Protección de Datos Personales en Argentina: lo bueno, lo malo y lo mejorable*. New York: Access Now. Recuperado a partir de <https://www.accessnow.org/cms/assets/uploads/2018/09/PROYECTO-DE-LEY-DE-PROTECCIO%CC%81N-DE-DATOS-PERSONALES-EN-ARGENTINA-LO-BUENO-LO-MALO-Y-LO-MEJORABLE-3.pdf>

Thill, E. (2015). “Nueva estrategia para la Agenda Digital Argentina: Hacia una economía digital con desarrollo e inclusión”. En Rivolta, M; Casal, G. y Thill, E. (2015) *Agenda Digital Argentina: inclusión, soberanía y desarrollo*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.

Vercelli, A. (2009). *Repensando los bienes intelectuales comunes. Análisis socio-técnico sobre el proceso de co-construcción entre las regulaciones de derecho de autor y derecho de copia y las tecnologías digitales para su gestión* (Tesis de Doctorado). Universidad Nacional de Quilmes, Bernal, Argentina. Disponible en <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/131>

Vercelli, A. (2014). “Repensando las regulaciones en la era digital”. Revista Voces en el Fénix, Año 5, Nº 40, noviembre, Plan Fénix, Facultad de Ciencias Económicas, UBA

Principales recursos normativos:

- Ley de Protección de Datos Personales: servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/64790/texact.htm
- Ley Argentina Digital: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/235000-239999/239771/norma.htm>

- Régimen de Promoción de la Economía del Conocimiento:
servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/320000-324999/324101/norma.htm
- Decreto 297/2020 que establece el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio:
<https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-297-2020-335741>