

# El COVID-19 y las regulaciones digitales en Argentina: modificaciones y desarrollos en una pandemia inédita

COVID-19 and digital regulations in Argentina: modifications and developments in an unprecedented pandemic

Martín Ariel Gendler. *martin.gendler@gmail.com*

Universidad de Buenos Aires

Fernando Andonegui. *fernandonegui@gmail.com*.

Belgrano Day School

Argentina

Recibido: 10/01/2021

Aprobado: 17/02/2021

## Resumen

La emergencia sanitaria establecida a causa de la pandemia global de COVID-19 ha generado una serie de cambios en las estrategias de gubernamentalidad de la población en todas las sociedades del mundo, las cuales se han vinculado fuertemente con las tecnologías y servicios digitales e Internet y se han materializado en numerosos marcos normativos.

El presente artículo realiza un relevamiento, caracterización y análisis de las principales regulaciones en torno a las tecnologías y servicios digitales de la República Argentina en el marco de la pandemia enfocando tanto en las modificaciones en normativas preexistentes (Ley Argentina Digital, Ley de Protección de Datos Personales) así como también en las nuevas regulaciones, específicamente aquellas desplegadas en materia de salud, trabajo, educación y seguridad. Esto permite comprender el panorama normativo previo en este país y sus lógicas de modificación, poder entrever los grados de influencia y efectos de la pandemia global, a la vez que establecer un balance de cara al futuro a corto y largo plazo.

*Palabras claves:* COVID-19; Regulaciones; Internet; Tecnologías Digitales; Servicios Digitales

## Abstract

The health emergency established due the global pandemic of COVID-19 has generated a series of changes in the governmentality strategies of the population in all societies of the world, which have been strongly linked to the Internet and digital technologies and services and have materialized in numerous regulatory frameworks.

This article carries out a recognition, characterization and analysis of the main regulations regarding digital technologies and services in the Argentine Republic in the context of the pandemic, focusing mainly on modifications to pre-existing regulations (Argentine Digital Law, Protection of Personal Data Law) as well as new regulations, such as those deployed about the topics of health, work, education and security. This allows to understand the previous

regulatory setting in this country and its logic of modification, to glimpse the degrees of influence and effects of the global pandemic, as well as to establish a balance for the future in the short and long term.

*Key words:* COVID-19; Regulations, Internet, Digital Technologies, Digital Services

## 1. Introducción

A inicios del año 2020, la pandemia generada por la aparición y veloz propagación del virus SARS-CoV-2, causante de la enfermedad conocida como COVID-19, ha desplegado un gran número de situaciones inéditas a nivel global. En este sentido, numerosas medidas han tenido que tomarse desde los Estados en las diferentes latitudes para intentar gestionar las prácticas de la población para disminuir la propagación del virus y su impacto.

Una de las medidas centrales de gubernamentalidad desplegada y replicada a nivel mundial fue apuntar a la gestión de la circulación de los ciudadanos dividiendo a la población en dos grandes grupos. El primero, considerado de carácter *esencial* y por tanto compuesto por personas consideradas estratégicas para el funcionamiento básico del país y su sistema sanitario como personal de salud, altos cargos políticos, fuerzas de seguridad, producción y venta de alimentos, entre otros fue autorizado a circular bajo medidas protocolares. El segundo, compuesto por todos aquellos que no eran considerados dentro del primer grupo, fue restringido a permanecer en sus hogares y solo poder circular para la compra de insumos básicos en locales de cercanía. La diseminación del COVID-19 tuvo su impacto en América Latina y, en particular, en Argentina, donde el Poder Ejecutivo Nacional, en coordinación con los gobiernos locales, primero declaró la emergencia pública sanitaria a través del Decreto de Necesidad y Urgencia 260/2020 y luego implementó una cuarentena generalizada, reglamentada en el Decreto de Necesidad y Urgencia 297/2020 y denominada Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO).

En este panorama, las tecnologías digitales, de gran despliegue y penetración previo, fueron consideradas desde el inicio como un factor clave para las diversas prácticas y estrategias desplegadas. En este sentido, para el grupo habilitado a circular los protocolos incluyeron el desarrollo de permisos de circulación y procedimientos de autodiagnóstico generados en aplicaciones para teléfonos móviles junto con medidores de temperatura, cámaras de vigilancia, controles en fronteras y puntos estratégicos, entre otras. Asimismo, para aquellos ciudadanos que debieron permanecer en sus hogares, las tecnologías digitales pasaron a volverse poco a poco esenciales para sostener los diversos espacios de trabajo, educación, salud y socialización. En este contexto, para avanzar en la administración de la población, todas las prácticas de gobierno desplegadas fueron paulatinamente materializadas en regulaciones de distinto tinte y nivel, en muchos casos modificando normativas previas, y en otros generando nuevos marcos. El presente artículo presenta como objetivo el relevamiento<sup>1</sup>, caracterización y análisis de las principales regulaciones nacionales argentinas en torno a

---

<sup>1</sup> Se destaca la colaboración de Sofía Torres y Jorge Cattaneo en el relevamiento de las normativas utilizadas en el presente trabajo.

las tecnologías y servicios digitales en el marco de la pandemia, enfocando principalmente tanto en las modificaciones en normativas preexistentes como también las nuevas regulaciones surgidas. En este sentido, las regulaciones preexistentes comprenden la Ley Argentina Digital y la Ley de Datos Personales, mientras que se aborda la Ley de Teletrabajo, Ley de Telesalud, Ley de Educación a Distancia y el Reglamento de Ciberpatrullaje dentro de las principales nuevos marcos normativos.

Para ello se utiliza un enfoque metodológico que despliega un abordaje cualitativo de análisis documental (Valles, 1999) en torno a historizar brevemente los procesos de desarrollo y modificación de las regulaciones abordadas como también haciendo hincapié en el cuerpo de las normativas a fin no solo de listar y analizar los puntos centrales de su espíritu, considerandos y articulados sino también para comprender los grados de incidencia que la pandemia del COVID-19 tuvo en ellas en comparación con modificaciones anteriores (en los casos correspondientes).

La relevancia del presente artículo consiste en la exposición y en el análisis de un horizonte normativo nacional en torno a las tecnologías digitales durante la pandemia global del COVID-19, lo cual permite adentrarse en la materialización y puesta en práctica de múltiples estrategias de gubernamentalidad en una situación ignota.

## **2. Internet y sus regulaciones: características y alcances**

La Red de Redes es efecto, objeto y generadora a la vez del despliegue de múltiples normativas, disposiciones, decretos, leyes, acuerdos, contratos, etc. Muchos de estos son generados a partir de la innovación y penetración de Internet en la vida cotidiana, política, económica y cultural, aunque muchas otras regulaciones son previas e intentan adaptarse o adaptar a los nuevos mecanismos, prácticas, modelos que despliegan la interacción con y en Internet. Sin embargo, las normativas de tipo "clásico", es decir, leyes, normas, disposiciones, reglamentos, no son ni el único ni el principal medio de regulación de Internet. Siguiendo a Lessig (2006) y Vercelli (2014) el código técnico (Feenberg, 2005) del diseño de los objetos técnicos digitales que se interconectan y componen la Red de Redes también obra como una regulación. Por un lado codifica los intereses, debates, ejercicios del saber-poder y verdad que han tenido lugar en su planificación, diseño y aplicación. Por el otro permite codificar y a la vez estructurar las posibles acciones de los usuarios y otras tecnologías en su interrelación con dicho objeto técnico digital. En otras palabras, el código despliega una regulación técnica respecto de los espacios y prácticas posibles (Lessig, 2006). De este modo, codifica las conductas y espacios (Vercelli, 2009) en la conformación de la propia arquitectura de Internet. Cabe señalar que esta codificación no es una sobre determinación de carácter totalizante, sino que es una conducción, una orientación de posibilidades y prácticas.

Asimismo, Lessig se extiende respecto a la capacidad que tiene el Estado para regular la Red de Redes. Por las características originales de los códigos que componen la arquitectura original (especialmente los protocolos packet switching y TCP/IP) Internet no sería un espacio sin regulación sino un

espacio completamente regulado pero de forma técnica (Vercelli, 2014) lo cual parecería jugar en favor de los argumentos acerca de una supuesta auto-regulación. Siguiendo a Alonso (2011), el concepto de autorregulación puede dar la impresión que Internet no necesita reglamentos externos convencionales ni la observación, análisis y acción de ciertos organismos de expertos y/o gubernamentales o de los usuarios finales ya que se bastaría a sí misma. Por tanto más que autorregulación en realidad se estaría abogando por una no-regulación (Vercelli, 2014), una no intervención que puede ser sumamente problemática por el avance en magnitud, cantidad y capacidad de ejercicio del poder del sector privado (Lessig, 2006) lo cual dejaría al Estado cuasi por fuera al no poder avanzar en torno a la regulabilidad de Internet<sup>2</sup>. Teniendo en cuenta este panorama, el Estado puede optar por actuar por omisión o por acción. Por omisión, hay una decisión consciente en torno a dejar que sea el código técnico el principal regulador. En el caso del accionar, lo realiza desplegando una serie de tácticas y estrategias para poder constituirse como copartícipe de la regulación de Internet.

En primer lugar, el Estado es capaz de generar desarrollos tecnológicos con sus propios códigos, aunque cabe destacar que esta capacidad no es igual para todos los Estados (Vercelli, 2014). Esto puede generar que en muchas ocasiones el Estado deba asociarse con el sector privado nacional y/o transnacional para poder generar dichos desarrollos. En segundo lugar, se puede desplegar una serie de regulaciones convencionales, es decir se ejercita estratégicamente una re-regulación para intentar modificar las características y/o disposiciones respecto de determinados códigos técnicos existentes o también el accionar de los actores respecto del código. Podemos identificar tres tipos de re-regulaciones posibles:

- a) Re-regulación del código técnico y/o de sus actores vinculados de acuerdo a regulaciones generales ya existentes. Esto se aplica principalmente a regulaciones de alto nivel realizándose un ejercicio *para adaptar* el código técnico y/o sus actores a las regulaciones existentes.
- b) Re-regulación del código técnico y/o de sus actores vinculados adaptando regulaciones ya existentes a las nuevas tecnologías digitales y sus prácticas. En este sentido, se crean nuevos apartados o modificaciones de reglamentaciones ya existentes para contemplar las nuevas prácticas digitales realizándose un ejercicio para que las regulaciones existentes *se adapten* al código técnico y/o sus actores.
- c) Re-regulación del código técnico y/o de sus actores vinculados generando nuevas regulaciones específicas sobre Internet, las tecnologías digitales y sus prácticas. En este sentido, o no existe una regulación integral sobre ese tópico a abordar o se entiende que este dispone de un nivel de importancia tal que es necesario *generar una nueva regulación* que abarque los aspectos del código técnico y/o de los actores.

---

<sup>2</sup> Para Lessig (2006), la regulabilidad refiere a la capacidad del Estado de regular la conducta en un ámbito determinado, y se sintetizaría en la identificación respecto de quién, dónde y qué está haciendo un sujeto que utiliza Internet.

Cabe señalar respecto al ámbito y alcance de la regulación de las tecnologías digitales e Internet, que si bien esta es una red de redes multiescalar cuyas operaciones y prácticas implican y comprenden a varios territorios, jurisdiccionales y normativas simultáneamente, no se presenta un régimen regulatorio unificado (Califano, 2018). En este sentido, a pesar de ser una Red de Redes transnacional, el modelo hegemónico actual (Recalde y Contissa, 2020) consiste en la existencia de una multiplicidad de normas nacionales que intentan regular diversos aspectos que contemplan o se despliegan de la Red de Redes y sus actores, mientras que las alternativas de gobernanza global de múltiples partes interesadas (Alonso, 2011) se encuentran poco desplegadas y mayormente competen al ámbito internacional aunque siempre de forma consultiva (Kurbalija, 2016).

Vale hacer una aclaración fundamental. El derecho y los sistemas jurídicos son mecanismos formales, sistemáticos y codificados de regulación de las relaciones entre las personas y también respecto a los objetos clasificando posibilidades, pautas y modos de acción como también prohibiciones, delitos y sanciones (Vercelli, 2009). Sin embargo la regulación, lejos de ser un objeto depositario del poder 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, condiciona, estructura campos de ejercicios del saber-poder, pone en juego y produce efectos de verdad. Asimismo, la regulación no simplemente designa un juego binario de lo permitido/prohibido sino que gestiona un abanico de ilegalismos, de posibilidades válidas, correctas, toleradas, incorrectas, prohibidas. En este sentido no solo el Estado es el artífice de las regulaciones sobre Internet sino que todos sus actores participan directa o indirectamente en torno a generar (y/o modificar de cierta forma) un tipo de regulación y no otra.

### **3. Regulaciones preexistentes a la pandemia**

#### *3.1 Breve estado de situación*

Siguiendo a Pérez (2015), Califano (2017) y Baladrón (2018) la historia de las normativas nacionales argentinas respecto de Internet y las tecnologías digitales fueron influidas principalmente por la disponibilidad tecnológica del país, el periodo de las políticas, las estrategias del gobierno de turno y la acción de diversos sectores, principalmente el privado y el académico. A inicios de la década de 1990, la Ley N°19798 de Telecomunicaciones de 1972 era el marco legal de los despliegues de Internet, pero no sería hasta la primera conexión formal a Internet que empezarían a impulsarse normativas específicas. Éstas estarían influenciadas por el periodo global neoliberal (Califano, 2018) y por la situación local de la privatización de la empresa de telefonía nacional ENTEL en favor de empresas extranjeras (Baladrón, 2018). En este período encontramos el decreto 554/97 que declara de interés nacional el acceso de todos los habitantes a Internet, y en 2000 la Ley 25.326 de Protección de Datos Personales en sintonía con normativas internacionales (Pérez, 2015).

En 2001 la profunda crisis argentina generó una situación de *stand by* en el proceso de despliegue y penetración de Internet, así como renegociaciones con las empresas de telecomunicaciones (Baladrón, 2018). Como contracara, las Cumbres Mundiales de la Sociedad de la Información de 2003 y 2005 (Pérez, 2015), junto con la recuperación económica del país al inicio del mandato de Néstor Kirchner generaron un escenario favorable para diversas políticas públicas de inclusión digital (Lago Martínez, 2012). Esto fue acompañado por los primeros pasos en torno a la creación de una Agenda Digital en diálogo con otros países de la región, como el plan de acción eLAC2007. Asimismo, siguiendo a Till (2015), en 2003 se sancionó la Ley 25690 de Proveedores de Internet y el Decreto 1172/03 de Acceso a la Información Pública, en 2004 la Ley 25922 de Promoción de la Industria del Software, en 2005 la Ley 26032 de Servicios de Internet y libertad de expresión, y el Decreto 378/05 de Gobierno Electrónico. En 2006 se creó la empresa estatal ARSAT (Pérez, 2015) y en 2008 se modifica el Código Penal incluyendo los delitos informáticos (Ley 26388).

En 2009 se impulsó la Agenda Digital Argentina (Dec. 512/09), consolidándose en el Plan Nacional de Telecomunicaciones Argentina Conectada (Dec. 1552/2010), origen del Plan Conectar Igualdad (Dec. 459/10), la Red Federal de Fibra Óptica (REFEFO), la Televisión Digital Abierta (TDA), la Firma Digital, entre otros. Y en el año 2014 se sanciona la Ley 27078 Argentina Digital la cual apunta principalmente a Internet. Ya en 2016, el presidente Mauricio Macri trae otro enfoque más alineado con los intereses de las empresas hegemónicas del sector (Becerra, 2016). En este sentido, el decreto 267/15 avanzó en pos de fusionar algunos aspectos de las Leyes 26522 y 27078, generando un nuevo ente regulador, el ENACOM, proceso que detallaremos más adelante; también promulga la Ley 27275 de Acceso a la Información Pública, el Plan de Apertura de Datos (Dec. 117/16), la Ley 27506 de Promoción de la Economía del Conocimiento, la Resolución Conjunta N°1/19 Plan Industria Argentina 4.0 y el intento de sancionar una nueva ley de datos personales aunque sin éxito. Por su parte el gobierno de Alberto Fernández, a partir de diciembre de 2019, si bien había declarado querer seguir una agenda diferente a la de su antecesor, quedó condicionado directamente por la pandemia del COVID-19 que estalló a inicios de marzo del 2020 comenzando un período que se abordará en particular en el análisis en cada normativa.

### 3.2 Ley Argentina Digital

La Ley Argentina Digital (LAD) (Ley 27.078/2014) complementa y modifica a la Ley de Telecomunicaciones (Ley 19.798/1972), en tanto esta última sólo subsistirá respecto de aquellas disposiciones que no se opongan a las previsiones de la nueva normativa (Art. 89). La LAD declara de interés público el desarrollo de las TIC, las Telecomunicaciones, y sus recursos asociados, buscando garantizar la completa neutralidad de las redes y proponiendo como objeto posibilitar el acceso universal a Internet y los servicios digitales como un derecho humano, al mismo tiempo que define dichas tecnologías como un factor preponderante en la independencia tecnológica y productiva de la Nación.

Esta norma además separa los mercados de generación de contenidos de los de transporte y distribución, y fija regulaciones específicas para aquellos que posean licencias en ambos mercados; no obstante, ello también habilita a los prestadores de TIC a prestar servicios audiovisuales y viceversa abriendo el camino a las empresas telefónicas para brindarlos. La ley refuerza además la inviolabilidad del contenido en las comunicaciones; propone que la actividad se desarrolle en régimen de competencia y reconoce el carácter de servicio público esencial y estratégico de TIC en competencia. Se destaca a su vez la creación del Servicio Universal (SU) de acceso a servicios TIC garantizado por el Estado, creando para ello un Fondo Fiduciario financiado a través de aportes de los prestadores<sup>3</sup>.

En abril de 2015 se establece la autoridad de aplicación de la Ley: Autoridad Federal de TIC (AFTIC) (Dec. 677/2015). Sin embargo, luego del cambio de gestión por la del presidente Mauricio Macri, en diciembre del mismo año, a través del Decreto 236/2015, dicha entidad es fusionada e intervenida junto con la AFSCA (Autoridad Federal de Comunicación Audiovisual), establecida en 2009 por la Ley 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA). Poco después ambas entidades fueron disueltas y modificadas por el Decreto 267/2015 el cual modifica tanto la LAD como la LSCA. De esta manera, se crea el ENACOM en reemplazo del AFSCA y AFTIC y se lo instituye como un ente autárquico y descentralizado en el ámbito del Ministerio de Comunicación cuyo directorio sería seleccionado con acuerdo parlamentario para administrar de conjunto los ámbitos establecidos en las leyes mencionadas. Esto se justifica bajo el argumento que ambas industrias permiten a los ciudadanos el libre ejercicio de libertad de expresión y de acceso a la información, constituyen uno de los sectores de mayor dinamismo e innovación de la economía global, y en qué, debido a la convergencia tecnológica ambas confluyen de manera que no deberían tener reguladores separados.

Cabe señalar que esta cuestión representa una encrucijada de intereses donde los multimedios oligopólicos locales concentran negocios en ambas franjas del mercado y conforman una enorme presión sobre la forma y contenido de los organismos reguladores (Becerra, 2016; Califano, 2017)<sup>4</sup>. En el mismo sentido, el citado decreto propone la conformación de una Comisión para la Elaboración del Proyecto de Ley de Reforma, Actualización y Unificación de las Leyes LAD como la LSCA. Esta Comisión fue conformada con el fin de redactar una Ley de Marco Regulatorio para las Telecomunicaciones y Servicios de Comunicación Audiovisual en Argentina (Resolución MINCOM 9/2016), luego prorrogada por 180 días y abierto un proceso de consulta pública por el mismo plazo. Posteriormente el Decreto 513/2017 elimina el Ministerio de

---

<sup>3</sup> Dichos recursos se destinarán a través de programas gestionados por la Autoridad de Aplicación definida en la misma norma, la cual además recibe por transferencia a la Secretaría de Comunicaciones (SECOM), a la Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC), a las empresas Argentina Soluciones Satelitales S.A. (ARSAT) y Correo Oficial de la República Argentina S.A. (CORASA), y el Programa Argentina Conectada.

<sup>4</sup> Uno de los aspectos centrales de esta tensión se evidencia en la modificación del artículo 40 de la LSCA por parte del entrante gobierno de Macri, que pasa de permitir una única prórroga de la licencia a habilitar infinitas prórrogas sucesivas, y elimina requisitos y flexibiliza la norma volcando el peso a favor del licenciatario (Defensoría del Público de servicios audiovisuales, 2021).

Comunicación y, por tanto, sus funciones, el ENACOM y la continuidad del proceso de reforma pautado para las citadas normas pasaron a la órbita del Ministerio de Modernización. Luego de varias prórrogas más, ambas leyes finalmente no fueron unificadas, pero el esfuerzo dedicado por la gestión del presidente Macri, así como las derivas del mismo escenifican la profunda complejidad de las tensiones que presenta esta área de regulación por sus implicancias, económicas pero también políticas y sociales.

Es de destacar que la LAD fundamenta regulaciones con impacto en los servicios digitales, por ejemplo en la aprobación del Reglamento de Clientes de Servicios de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (Res.MM 733 E/2017), el Decreto 1340/2016 que implementa las normas básicas para alcanzar un mayor grado de convergencia de redes y promueve el despliegue de redes de próxima generación y la penetración del acceso a internet de banda ancha en todo el territorio nacional. También se puede señalar el reemplazo del Reglamento General del Servicio Universal aprobado por Res. AFTIC 166/2015 (Res. ENACOM 2642/16 modificado por Res. 8770-E/16)<sup>5</sup>. Por otra parte, previo a la pandemia, ENACOM establece al menos dos proyectos y más de 10 programas financiados por el Fondo Fiduciario con el objetivo de dotar de conectividad a centros educativos, mejorar el acceso en poblaciones con necesidades insatisfechas o con dificultades de acceso, y ampliar la infraestructura con foco en pueblos pequeños y zonas rurales, entre otras<sup>6</sup>. Ya en el marco de la emergencia sanitaria en Argentina, el mencionado Decreto 297/2020 que establece el ASPO, al mismo tiempo, en su artículo seis declara a ciertos servicios, actividades y personas como esenciales durante la duración de la emergencia. Dentro de las actividades declaradas se encuentran las de telecomunicaciones, internet fija y móvil y servicios digitales, lo que habilita e impulsa una serie de disposiciones con el fin de enfrentar ese momento singular. Entre ellas ENACOM determinó que las empresas licenciatarias de servicios TIC, debían suspender la atención al público durante el ASPO, e implementar un sistema electrónico de atención comercial y de reclamos de emergencia, quedando posteriormente exceptuadas poblaciones de menos de 100.000 habitantes (Res. 303/2020, Res. 326/2020). Por su parte la LAD se modifica a través del Decreto 690/2020 estableciendo que los Servicios de las TIC y el acceso a las redes de telecomunicaciones para y entre licenciatarios de servicios TIC son *servicios públicos esenciales y estratégicos en competencia*, e incorpora como *servicio público* al servicio de telefonía móvil en todas sus modalidades, determinando además que los precios serán regulados por la autoridad de aplicación, y estableciendo en la reglamentación la *prestación*

---

5 El cual establecía el aporte, base de cálculo, plazos que los prestadores deben realizar para cumplir con el Fondo Fiduciario del SU, así como de la forma de administración de los programas donde se aplicará el indicado fondo.

6 Podemos destacar entre ellos el Programa Internet Para Establecimientos Educativos (Res. 2530/2016); Proyecto de Acceso a Servicios de TIC a través de la Red Federal De Fibra Óptica (Refefo) (Res. 5410/2016), Programa Nacional de Acceso a TIC para adultos mayores y mujeres que residen en zona rurales. (Res. sint. 1854/2018), Programa Tasa Preferencial para Despliegue y Actualización de Redes de Acceso a Internet (Res. 138/2018); el Proyecto de Acceso a Internet Satelital en Pequeñas Localidades (Res. 4707/2018)

*básica universal obligatoria* que deberá ser brindada en condiciones de igualdad; al tiempo que suspende todo aumento de precios anunciado entre julio y diciembre de 2020.

Por su parte, el Reglamento del Servicio Universal es modificado por Res. 477/20 y 721/20 del ENACOM. Estas modificaciones diferencian Programas y Proyectos, reconociéndose como aporte de cancelación del aporte al fondo, hasta el 30%, la rendición de Inversiones Computables realizadas en Proyectos aprobados por el ENACOM, y definiendo las características, lineamientos y condiciones que deben cumplir dichos proyectos para ser comprendidos dentro de esa deducción. El Art. 19 de la citada agrega los cambios de la Res. ENACOM 477 con respecto a la orientación que deben tener los programas y proyectos, la cual ya se venía dando de hecho. Así se contempla: Prestación a usuarios con limitaciones de acceso según necesidades sociales especiales o por características físicas, económicas, o de otra índole específicas; conectividad para las instituciones públicas y en zonas Rurales y zonas desfavorables para el desarrollo de TIC; apoyo a cooperativas y pymes prestadoras TIC y su conexión a la REFEFO, así como todo lo que contribuya al desarrollo del Servicio Universal.

De esta manera la orientación de la política se direcciona a ampliar y profundizar el eje en garantizar el acceso a los servicios digitales a amplios sectores, y en particular a los más vulnerables de la población, a los cuales el ASPO propuso los mayores desafíos. En esta dirección se ven 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 dure el ASPO (Res. 303/2020), del mismo modo que varios programas que apuntaron al acceso a equipamiento o conectividad TIC en asociaciones civiles y comunitarias, y sectores desfavorecidos, en particular en villas, asentamientos y barrios populares. Así como en establecimientos públicos en particular dedicados a la prestación de servicios de educación, salud o seguridad. A la vez que se prosigue con el incremento del REFEFO<sup>7</sup>.

Como se pudo apreciar en este recorrido, la LAD estableció 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 difusión de los medios de transmisión digital. Por tanto, la LAD propone hacia los actores del mercado la posibilidad de prestar los servicios con el principio de la competencia, lo que exime en parte al Estado de intervenir cumpliendo el simple rol de otorgar o retirar licencias, reservándose el derecho a regulaciones específicas para un actor que posea poder significativo de mercado, y definiendo, las características generales que debe asumir el servicio, ya que al mismo tiempo delimita a las TIC y las telecomunicaciones como derecho humano y motor del desarrollo del desarrollo nacional.

Sin embargo, el cambio de gobierno efectuado al poco tiempo de la sanción de la Ley generó cambios sustanciales en la misma, principalmente el reemplazo de su autoridad de aplicación junto con la fusión de muchos de sus puntos con la LSCA. En este sentido, podemos diferenciar entre dos

---

<sup>7</sup> Véase las siguientes resoluciones ENACOM: 1854/18; 726/2020; 727/2020; 738/2020; 808/2020; 867/2020

grupos de modificaciones llevadas a cabo previo a la pandemia. Por un lado aquellas que tuvieron como norte el concretizar la fusión entre la LDA y la LSCA motorizadas principalmente por intereses políticos y económicos tanto de la nueva administración de gobierno como de los sectores concentrados de las telecomunicaciones aliados al mismo. Por el otro la modificación del Reglamento de Servicio Universal y la elaboración de una gran cantidad de programas y normativas del ENACOM principalmente orientadas a ampliar el acceso y la conectividad a Internet y los servicios digitales financiados por el Fondo Fiduciario apuntando tanto a desarrollo del servicio en general como también en específico a zonas y sectores vulnerables.

La emergencia sanitaria también comprende dos grandes grupos de modificaciones. Por un lado, aquellas referidas expresamente a la categorización de Internet, los servicios digitales y las telecomunicaciones como esenciales en el marco de la pandemia para sostener la continuidad de las actividades laborales, de educación, salud y sociabilidad. Esto fue materializado en normativas tanto en lo que respecta al funcionamiento de las empresas del rubro y del ENACOM como también en función de declarar el acceso a Internet como servicio público esencial incluyendo asimismo la telefonía móvil, lo que posee importantes consecuencias regulatorias en cuanto a la potestad de fijar tarifas así como de cortar el servicio por incumplimiento del cliente. Por el otro lado, se pueden destacar modificaciones y programas que continúan la línea previa respecto a ampliar el acceso y la conectividad pero enfocándose ahora casi en su totalidad en zonas y sectores vulnerables y postergados, entendiéndose que estos han sido los más afectados por la pandemia. Así se puede concluir que todas las modificaciones a la LAD generadas desde la emergencia sanitaria fueron dinamizadas principalmente para dar respuesta a la misma si bien manteniendo ciertas continuidades con las líneas previas.

Cabe destacar que todos los cambios realizados a la LAD, tanto previos como durante la pandemia, pusieron casi exclusivamente el foco en los deberes, responsabilidades y derechos de los actores vinculados a las tecnologías y servicios digitales pasando por alto lo que respecta al código técnico de las mismas. Es decir, prácticamente ningún artículo o inciso de la ley y sus modificatorias plantea cuestiones respecto del código técnico de las tecnologías digitales desplegadas, tanto en lo que respecta a su diseño, existencia, idoneidad, etc. sino que se aboca mayormente a las prácticas habilitadas para los actores participantes a la vez que también se enfoca en cuestiones económicas respecto de estos y sus deberes y/o beneficios en los diversos programas de ampliación del acceso y la conectividad. Incluso una de las principales novedades efecto de la pandemia como el declarar a Internet y los servicios digitales como servicio público esencial apunta fundamentalmente al accionar de los actores sin hacer observaciones respecto del código que se pone en juego para brindar dicha conectividad esencial.

### 3.3 Ley de Protección de Datos Personales

Otra regulación que se enmarca en el espacio de la tensión entre los derechos de los ciudadanos a la privacidad y la utilización de datos personales por parte de las empresas como mercancía, así también como capital, es la Ley 25.326 de Protección de Datos Personales (LPDP) sancionada en el año 2000 y que a

la fecha ha presentado más de ciento diez modificaciones y complementos<sup>8</sup>. Estos cambios fueron transformando sus objetivos iniciales, proceso que pone en evidencia, tanto la dinámica propia de los cambios tecnológicos que ella debe contemplar, como las tensiones de interés en ella representadas.

Originalmente, esta normativa estuvo impulsada por las dificultades que muchos ciudadanos padecían en relación a las empresas que gestionaban los datos e informes crediticios con fines comerciales. Sus principales problemas eran poder conocer de forma gratuita, qué datos poseían dichas empresas, cuáles eran sus fuentes, y que existiera un medio para solicitar cambios o la remoción de datos en casos de inexactitudes o de, si estuviera regulado, ilicitud. De acuerdo a su texto la mencionada tiene por objeto la protección integral de los datos personales asentados en archivos, registros, bancos de datos, u otros medios técnicos de tratamiento de datos, sean estos públicos, o privados destinados a dar informes, para garantizar el derecho al honor y a la intimidad de las personas, así como también el acceso a la información que sobre las mismas se registre. También establece, entre otras cosas, que los archivos de datos son lícitos en la medida que estén debidamente inscritos y cumplan con los fines determinados como tales; determina el requisito de consentimiento para la incorporación de datos privados, así como define los derechos de los titulares de datos, y los deberes y obligaciones de los usuarios y responsables de archivos, registros y bancos de datos; del mismo modo determina las características que deberá tener del órgano de control. Su reglamentación (Dec. 1558/2001) proporciona mayores definiciones, como por ejemplo las características del Consentimiento informado y su revocación, y la creación de la Dirección Nacional de Protección de Datos Personales (DNPDP) en el ámbito del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Este organismo pasa a ser la autoridad de aplicación de la ley, con un director designado por el Poder Ejecutivo.

De acuerdo a lo anterior, por Disp. 1/2003 y Disp. 2/2003 de la DNPDP se establecen por primera vez las infracciones y sanciones (reemplazadas por Disp. 7/2005), se crea e implementa el Registro Nacional de Bases de Datos (RNBD) (Disp. 2/2005 y 5/2006), y se autoriza la realización del primer censo nacional de bases de datos (Disp. 1/2004); se determina un Código de Ética de la Asociación de Marketing Directo e Interactivo de Argentina para asegurar que el *gran poder de la información* se emplee en un marco de respeto de los derechos de las personas (Disp. 4/2004). Varios organismos por su parte adecúan sus bases de datos a los requisitos de la LPDP, por ejemplo ANSES (Disp. 1133/2005) o La Subsecretaría de la Función Pública que reorganiza el Registro del Personal de la Función Pública (Res. 15/2005). Al mencionado RNBD, se incorpora la inscripción de archivos, registros o bases o bancos públicos de datos personales pertenecientes a los entes públicos estatales y entes públicos no estatales, y se aprueban las medidas de seguridad para el tratamiento y manipulación de los datos en ellos (DNPDP Disp. 10/2006 y Disp. 11/2006). Del mismo modo el Centro de Jurisprudencia, Investigación y Promoción de la PDP emite las Políticas de Privacidad para las Bases de Datos del Ámbito Público y un modelo de “Convenio de Confidencialidad” para organismos públicos y se crea un Foro de PDP (Disp. 7/2008).

<sup>8</sup> Véase [https://drive.google.com/open?id=1KpO5POnCygT0cLQuncLq3\\_jifdVy5xOS](https://drive.google.com/open?id=1KpO5POnCygT0cLQuncLq3_jifdVy5xOS)

En el año 2008, donde se hallan más modificaciones y complementos para la LDP antes de la pandemia, la ley es modificada a través de la Ley 26343, determinando la obligación de los administradores de los bancos de datos crediticios a borrar datos pasados y no registrar futuros sobre deudas ya regularizadas, así como brindar la posibilidad de los afectados de solicitar el borrado o la rectificación de dichos datos, al mismo tiempo establece los medios por los cuales las entidades financieras deben informar dichos eventos. Al mismo tiempo es complementada por la Ley 26.388 del año 2008 la cual modifica el código penal estipulando una serie de definiciones y penas para delitos informáticos, incluyendo aquellos que violan la privacidad de las comunicaciones electrónicas. Coherentemente, se establece la creación de un Centro de Asistencia a las Víctimas de Robo de Identidad y las normas relativas al tratamiento de datos personales destinados a difusión pública (DNPDP Disp. 7/2010 y 12/2010). Se delimita de manera más exhaustiva el procedimiento de aplicación de funciones de investigación y control de la DNPDP (Dec. 1160/2010); y se crea un Registro Nacional de Documentos de Identidad Cuestionados (DNPDP Disp. 24/2010).

Y como dato complementario vemos la Res. 415/2004 del Ministerio de Justicia donde se crea el *Registro de Huellas Digitales Genéticas*, obtenidas en el curso de una investigación policial o en un proceso penal, de las víctimas de un delito, o aquellas que se encontraren asociadas a la identificación de persona imputada, procesada o condenada en un proceso judicial penal. Se evidencia además el vínculo con 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 MDSEG. En 2014 se crea por Ley 26.951 el Registro No Llame, que tiene por finalidad excluir a los usuarios que no quieran recibir ofertas no solicitadas. En 2015, se aprueba también la Guía de Buenas Prácticas en Privacidad para el Desarrollo de Aplicaciones (Disp. 18/2015 de la DNPDP), como un documento orientativo que establece las pautas de conducta con relación a la protección de los datos personales y en particular a la aplicación de políticas de privacidad en el campo del desarrollo de aplicaciones<sup>9</sup>. Por Disp. 20/2015 de la DNPDP se establecen también las Condiciones para la licitud de recolección de imágenes con drones o vants. Se determina a su vez el Procedimiento de Control denominado Inspección Electrónica (DNPDP Disp. 39/2015).

Ya con el paso a la gestión del presidente Macri comienza a haber cambios en el ámbito de la protección de los datos personales. En septiembre de 2016 se aprueba la Ley 27.275 Derecho de Acceso a la Información Pública (LDAIP), que tiene por objeto garantizar el efectivo ejercicio de ese derecho, promover la participación ciudadana y la transparencia de la gestión pública, y obliga a organismos e instituciones a brindar información cuando sean receptores de fondos públicos. Para su cumplimiento la misma ley establece a la Agencia de Acceso a la Información Pública (AAIP) como ente autárquico que debe funcionar con autonomía funcional en el ámbito del Poder Ejecutivo nacional,

<sup>9</sup> En él se definen los Principios de Privacidad que deben tenerse en cuenta, así como también los conceptos de Privacidad aplicada al desarrollo, la Privacidad desde el diseño, la Privacidad por defecto, y la utilización de Tecnologías que mejoran la privacidad, y cuidados especiales para aplicaciones utilizadas por niños entre otras.

aunque su director debía ser designado por éste. El Decreto 746/2017 la establece en la órbita de la JGM, define a la mencionada AAIP como organismo de fiscalización de los Datos Personales en lugar de la DNPDP, y agrega a las atribuciones de la JGM garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública y controlar la aplicación de la LPDP.

Por otra parte, el Decreto 899/2017 modifica al Decreto Reglamentario de la LPDP estableciendo que la AAIP será el órgano de control de la ley, en lugar de la DNPDP. Seguidamente la Decisión Administrativa de la JGM 1002/2017 crea la Agencia de Acceso a la Información Pública en su órbita, conteniendo a la DNPDP como dependencia. La nueva Agencia (AAIP) establece 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 (Res 4/2019); Guía sobre Tratamiento de Datos Personales con Fines Electorales (Res 86/2019).

En marzo de 2018, la gestión del presidente Macri envía al congreso un anteproyecto de modificación de la LPDP elaborado por la AAIP, el cual no fue convertido en Ley. Este poseía algunos aspectos que pretendían alinearlos con la normativa europea<sup>10</sup>, que era y es de referencia como una de las más avanzadas en la protección de los derechos de los ciudadanos, aunque en otros donde se alejaba de la misma dejaba espacio para arbitrariedades (Pisanu, 2018).

Durante la gestión del presidente Alberto Fernández y en el marco de la pandemia internacional, pero antes de que se decrete el ASPO se implementa un método de Control Migratorio autogestionado por medio de la utilización de Pasarelas Automatizadas habilitada por la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) en distintos pasos fronterizos y aeropuertos principales, esta medida buscaba acelerar los trámites y mejorar la eficacia de los mismos mediante la utilización de datos biométricos (Disp. 1276/2020). Por su parte la JGM, dos días luego de establecido el ASPO, establece un marco de información para la emergencia sanitaria, indicando que los organismos deberán intercambiar, bajo la supervisión de la unidad de coordinación creada en el marco de la pandemia, los datos e 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, la mencionada DNM deberá ceder a las jurisdicciones la información pertinente. Y si bien en su Art. 3 se hace expresa mención de que este intercambio debe hacerse en observancia a la LPDP, sin duda las urgencias de la pandemia y los medios técnicos presentan un desafío para la implementación sin controvertir los derechos tutelados por dicha ley. Pocos días después la JGM a través de la Subsecretaría de Gobierno Abierto y País Digital crea la Base de Datos denominada COVID-19 Ministerio de Salud (Disp. 3/2020), la misma se rige por las directrices de la LPDP, y tiene la finalidad de centralizar los datos recabados por la Aplicación homónima conocida como Cuid.AR, implementada a través de la Dec. Adm. JGM N° 432/2020. Subsecuentemente en la Disposiciones posteriores (Disp.4 y 5/2020) se crea

---

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

el Repositorio de Versiones de los Términos y Condiciones de la Aplicación Cuid.AR y la Base de Datos denominada Certificado Único Habilitante para Circulación Emergencia COVID-19. Esta base fue fuente de controversia pública por el uso que el Estado pudiera darle a los datos<sup>11</sup>.

Asimismo, el 15 de abril la AAIP suspendió los plazos administrativos respecto de la Ley de Acceso a la Información Pública y de la Ley de Protección de Datos personales mientras tenga lugar la situación de emergencia sanitaria a causa del COVID-19 (Res. 70/2020). Cabe destacar que en noviembre de 2020 se ingresa un nuevo proyecto de LPDP. El mismo propone la derogación de la actual ley, y sus modificatorias, 26.343 y 26.951 (registro No Llame), buscando asimismo alinearse en algunos aspectos con la Unión Europea y su conocido RGPD UE 2016/679. Hasta la fecha de escritura del presente artículo dicho proyecto aún no ha sido tratado en comisiones.

Como se puede apreciar, la LPDP es una normativa sumamente compleja en múltiples sentidos. No solo fue sancionada en el año 2000 cuando en el país había un estado de situación efímero respecto del acceso a Internet y servicios digitales sino que ha atravesado en sus 21 años de existencia seis presidencias de distinto partido y horizonte político e ideológico. Todo esto se ve reflejado en sus modificaciones previamente listadas, las cuales son efecto de las tensiones políticas y económicas del momento como también de los intentos por responder y actualizar la cuestión respecto de los cambios tecnológicos, en particular con la digitalización creciente del Estado y de la sociedad. Esto la convierte paulatinamente en una normativa marco que delimita casi todo aspecto de la función burocrática como también de los tópicos respecto de la privacidad y la intimidad de las personas. Si bien esta línea de modificaciones continúa hasta la actualidad, también es menester destacar los cambios introducidos durante la gestión de Macri. Esta no solo consistió en intentar ligar íntimamente a la LPDP a la LAIP, incluso subsumiendo su autoridad de aplicación y delegando la supervisión a la AAIP, sino también que abogó fuertemente por crear una nueva Ley que la reemplace y actualice en vínculo con la normativa de la Unión Europea.

La pandemia vino a presentar algunas novedades en la lógica de modificación que venía sosteniendo la LPDP dado que a los cambios efecto de desafíos tecnológicos y/o políticos se sumaron a la ecuación todos los requerimientos necesarios para sostener las estrategias de gestión de la población desplegadas por el ASPO. En concreto nos referimos a la circulación y cruces de bases de datos públicas y privadas complementadas con mecanismos de monitoreo, seguridad y cumplimiento de derechos en lo que respecta a salud, educación, migraciones, trabajo, movilidad, entre otras. Esto se puede observar tanto con las primeras medidas enfocadas en su totalidad en la administración

---

<sup>11</sup> Por su parte en la disposición se define que el usuario presta su consentimiento expreso para que la Aplicación recolecte y procese su información personal, incluida geolocalización y referida a su salud, con el fin de recomendarle pasos a seguir; también consiente de manera expresa la cesión de esa información a otras entidades estatales y/o establecimientos sanitarios para que estos puedan contener y/o mitigar la propagación del virus COVID-19, ayudar a prevenir la sobreocupación del sistema sanitario y para cualquier otra finalidad relacionada con la pandemia; determina medios para que el usuario pueda suprimir o denunciar por cualquier vulneración que considere a la LPDP y define que la Secretaría de Innovación Pública de la JGM, a cargo de la aplicación debe comprometerse a adoptar todos los recaudos que sean necesarios para garantizar la seguridad de los datos personales de los usuarios.

de la circulación en las fronteras como luego de instalada la emergencia sanitaria, el control de circulación interna. Sin embargo cabe destacar que a diferencia de modificaciones previas a la LPDP, en todas las surgidas a partir de la emergencia sanitaria todo lo que respecta al código técnico de las tecnologías digitales fue dejado de lado. Es decir, principalmente se tendió a re-regular a los actores involucrados.

#### **4. Nuevas regulaciones en el marco de la pandemia**

En el presente apartado se analizan aquellas normativas vinculadas a Internet y los servicios digitales que han surgido durante la pandemia principalmente en pos de poder codificar estas prácticas previas ahora en proceso de masificación y establecer ciertos derechos y obligaciones para los actores vinculados a los códigos técnicos puestos en juego en cada caso.

##### *4.1 Salud: Telesalud y Recetas a Distancia*

En el ámbito de la salud, uno de los principales focos de las prácticas de gestión de la población ante una pandemia global, se pueden destacar dos procesos normativos centrales: la atención a través de canales remotos digitales conocida como Telemedicina o Telesalud y las recetas para medicamentos expedidas a través de medios digitales para reemplazar al papel. Cabe destacar la preexistencia de diversas políticas respecto a la Telesalud. Los primeros programas habían sido iniciativas particulares de diversos hospitales<sup>12</sup> apuntando a consultas a sus especialistas a través de medios telefónicos y/o digitales para interesados de áreas rurales o alejadas a centros urbanos (Borrone & Iglesias Díez, 2020).

En 2014 se conformó la Red Federal de Telesalud, y en 2017 la Asociación Civil de Telemedicina de la República Argentina (ACTRA) con la intención de impulsar estas prácticas. La presión de este grupo despertó el interés del gobierno de Macri en avanzar en la creación de un Plan Nacional de Telesalud para llevar la cobertura a nivel nacional<sup>13</sup>. Esto se complementó con tres resoluciones del Ministerio de Salud (RES 1013/18, 189/18, 21/19) avanzando en torno a un Plan de Cobertura Universal de Salud que contemplaba las estrategias de atención digital y aprobando el Plan Nacional de Telesalud 2018-2024. Este tenía como objetivo incrementar la cobertura al servicio de salud enfocándose especialmente en zonas rurales o de difícil acceso. Si bien se describe que la Telesalud abarca cuatro dimensiones: teleconsultoría/telemedicina, teleeducación, telegestión, y teleinvestigación; el plan proponía en principio enfocarse en las dos primeras. Asimismo en 2019 el Ministerio de Salud (MDS) creó el Grupo Asesor para la implementación y el desarrollo de la Telesalud (RES 21/2019). Todos estos antecedentes nos permiten evaluar que al momento del inicio de la pandemia en la Argentina si bien ya existían prácticas y reglamentaciones respecto a Telesalud estas se encontraban en un nivel incipiente de desarrollo.

<sup>12</sup> Como el Hospital Garrahan, Hospital Posadas y El Cruce, entre otros

<sup>13</sup> Cabe destacar que en 2018 se creó la Secretaría de Coberturas y Recursos de Salud (Decreto 174/18) a la cual se le encomendaba la planificación e incorporación de tecnologías digitales, gestión y registro de datos.

Como medidas frente a la pandemia, la atención sanitaria presencial quedó restringida a la atención del COVID-19 y a casos de suma urgencia lo que impulsó una serie de estrategias de gobierno para hacer frente a dicha situación. La primera regulación a destacar es la Res. 696/2020 del MDS emitida 11 días luego de instalado el ASPO que modifica varias leyes existentes<sup>14</sup> para autorizar la prescripción de medicamentos bajo recetas a través de mensaje de texto o de aplicaciones, de mensajería web, email o fax mientras dure la cuarentena obligatoria y sus actualizaciones<sup>15</sup>. Esta Resolución rigió hasta el mes de agosto cuando fue sancionada la Ley 27553 de Recetas Electrónicas o Digitales que concretiza las modificaciones realizadas añadiendo el cumplimiento de la LPDP y la Ley 26529 de Derechos del Paciente.

Respecto de la Telemedicina, luego del inicio de la pandemia, la Superintendencia de Servicios de Salud elaboró la Res. 282/2020 que permitía el uso de plataformas de teleasistencia y teleconsulta a fin de garantizar prestaciones esenciales. Unos días después el MDS lanzó el Plan Telecovid con la finalidad de habilitar consultorios virtuales específicos para la atención remota de pacientes con síntomas o dudas al respecto<sup>16</sup>. Sin otras novedades regulatorias de importancia al respecto, se puede entrever que la telemedicina mantuvo durante la pandemia mayormente una regulación de bajo nivel. Esto intentó ser modificado por un Proyecto de Ley sobre Telemedicina, presentado por la oposición, el cual obtuvo media sanción en la Cámara de Senadores el 15/10 y causó controversia en las asociaciones médicas. Cabe destacar que a la fecha de elaboración de este artículo este proyecto no ha sido tratado en la Cámara de Diputados.

Podemos apreciar que la emergencia sanitaria fue el motor fundamental de la promulgación de las normativas con el objetivo de brindar soluciones digitales a las fuertes restricciones de circulación y de atención en centros de salud. En este sentido, se tomaron medidas de gobierno inéditas, materializadas en regulaciones, como la Ley de Recetas Electrónicas o Digitales la cual no tenía antecedentes en el país y se aceleró el plan proyectado en 2018 en lo que respecta a la Telemedicina. Cabe aclarar, esta modalidad de consulta digital primero fue implementada como una medida de urgencia y luego en la forma de un plan más coordinado (TeleCovid). Finalmente para el caso de la salud hay una actitud diferencial dado que mientras que la Ley de Recetas Electrónicas supone una modificación a normativas ya vigentes adaptándolas a lo digital, las resoluciones generan una nueva normativa y antecedentes. Sin embargo, cabe destacar que todas las medidas se enfocan en su totalidad en re-regular a los diversos actores involucrados sin mención alguna respecto del código técnico de los dispositivos y servicios digitales involucrados en el asunto.

---

14 En concreto a la Ley 17132 de Ejercicio de la Medicina, Odontología y Actividades de Colaboración, la Ley 17818 de Estupefacientes y la Ley 19303 de Comercialización, circulación y uso de drogas.

15 La argumentación apuntaba a disminuir la circulación del paciente evitando que viole el ASPO al no tener que concurrir al centro de salud o consultorio particular del especialista para conseguir la receta. Asimismo la normativa conlleva una serie de especificaciones para las farmacias y droguerías a fin de validar la receta digital.

16 La modalidad para ello era un primer diálogo telefónico completando un breve cuestionario y si así ameritaba el caso la realización de una teleconsulta inicial por medio de una plataforma digital sin informar y luego otras de seguimiento.

#### 4.2 Educación: Educación a distancia y virtualización forzada

Siguiendo a Nieto y De Majo (2011), los primeros antecedentes de la Educación a Distancia (EAD)<sup>17</sup> en Argentina datan de un artículo de la Ley 24195 de Educación Federal del año 1993<sup>18</sup>, la creación del Órgano de Aplicación para la Educación a Distancia en 1998 (Dec. 81/98) junto con la Res. 1716/98 del Ministerio de Educación (MDE) que define al concepto de EAD y establece una serie de pautas y parámetros mínimos. Cabe destacar que estas medidas centralizaban la EAD en el ámbito universitario e incorporan a las tecnologías digitales como principal soporte de la práctica. Esto fue continuado por las resoluciones 183/2002 y 1717/2004 del Consejo Federal de Educación (CFE) junto con la Ley 26206/2006 de Educación Nacional donde se dedican ocho artículos a establecer un marco formal para la EAD aunque especificando en su artículo 109 que esta modalidad solo podría ser contemplada para personas mayores de 18 años, es decir, mayormente el nivel universitario solo haciendo excepciones para el nivel secundario de espacios rurales<sup>19</sup>.

La cuestión permanecería sin cambios sustanciales hasta finales del año 2018 donde el CFE creó la Red Federal de Educación a Distancia (Res. 346/18) y se avanzó en los planes de incorporar un porcentaje de la cursada de niveles primarios y secundarios bajo esta modalidad persiguiendo alcanzar un mayor incremento de la terminalidad de ambos niveles. Asimismo se incorporaron otros aspectos referidos al nivel de gestión institucional, pedagógica y tecnológica, características y adecuación del software a la propuesta pedagógica y características de la población, evaluación, entre otros. Cabe remarcar que para este punto casi no se mencionan otras opciones o soportes distintos al de las tecnologías digitales.

Se puede apreciar que previo al año 2020, la EAD en la Argentina era una práctica con trayectoria bastante desplegada, con reglamentos y acuerdos detallados aunque principalmente su principal experiencia databa del sector universitario. Esto trajo como efectos complejidades al momento del estallido de la pandemia, dado que no solo los niveles iniciales contaban con escasa experiencia, capacitación, dispositivos, plataformas, programas y contenidos respecto de la EAD sino incluso la normativa vigente de mayor nivel (la Ley de Educación de 2006) imposibilitaba la práctica como modalidad exclusiva en menores de 18 años del ámbito urbano.

Días después de declarada la emergencia sanitaria en el país, el MDE declaró la suspensión de las clases presenciales en los niveles inicial, primario y secundario (Res. 108/2020), lo propio fue realizado en el nivel universitario. Pronto, con la primera prolongación del ASPO a finales de marzo, las

---

17 La EAD no debe ser contemplada sólo desde su lado tecnológico sino principalmente como un tipo de modalidad educativa que adopta distintas características en distintos contextos y cuyo formato virtual no es necesariamente sincrónico sino que se sustenta en una combinación entre asincronicidad y sincronicidad (Marotias, 2020).

18 Donde se habilita la exploración de alternativas a distancia apuntando al nivel universitario.

19 Lo cual empezaría a abrirse tímidamente al año siguiente con la Resolución 32/07 del CFE donde se establecía en su Anexo un primer Acuerdo Marco para Estudios de Educación a Distancia empezando a contemplar y evaluar un porcentaje de la cursada en modalidad a distancia para los niveles primarios y secundarios.

instituciones educativas de todos los niveles fueron proyectando diversas opciones a distancia a través de varias plataformas digitales (y analógicas), en general de acceso gratuito, para poder sostener el aprendizaje durante la pandemia. Las universidades, comprendiendo su amplia trayectoria en la materia, fueron las pioneras en masificar esta modalidad, logrando a inicios de abril un acuerdo entre el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), el MDE, el ENACOM y las principales empresas de telecomunicación móvil para que no se facturen datos al usuario a la hora de acceder al campus virtual de las Universidades Nacionales. Pronto, este acuerdo también se amplió a portales de contenidos educativos de otros niveles como Educ.Ar, Seguimos Educando, y a la tardíamente creada Plataforma virtual Juana Manso<sup>20</sup>.

Recién a fines de junio tras varios meses iniciada la pandemia y la modalidad virtual a través de tecnologías digitales<sup>21</sup> se puede observar una novedad: la sanción de la Ley 27550, promulgada a través del Decreto 579/2020. La misma establece una modificación en el artículo 109 de la Ley de Educación agregándole que bajo situaciones de excepcionalidad como epidemias, pandemias, catástrofes o razones de fuerza mayor cuando la escolaridad presencial sea inviable el MDE y el CFE podrán habilitar el desarrollo de forma transitoria de modalidades de EAD para los niveles inicial, primario y secundario. Es decir, esta normativa pasaba a habilitar lo que en la práctica ya se realizaba desde marzo dejando en claro que esto solo se permitía en estos contextos de excepcionalidad extrema. Hasta el momento de la escritura de este artículo, esta normativa sigue rigiendo la práctica educativa en el país a pesar que algunas jurisdicciones ya han implementado normativas de modelos mixtos para intentar un paulatino retorno a la presencialidad.

Se puede apreciar que en la Argentina la EAD contaba con una gran trayectoria práctica y regulatoria previo a la pandemia, aunque sin embargo todos sus focos parecieran haber sido apuntados hacia la educación superior y para adultos, teniendo para los otros niveles un escaso desarrollo. La emergencia sanitaria motorizó un gran cambio al tener que pasar a adoptar una modalidad mayormente virtual en todos los niveles. En este sentido, se puede evidenciar una clara estrategia de gobierno al respecto en el acuerdo inicial de garantizar la gratuidad del acceso a los servicios educativos digitales, el cual no solo se enfocó en universidades sino también en recursos para los demás sectores, y en la creación, aunque un poco tardía de la Plataforma Juana Manso. Asimismo, el principal hito regulatorio, la modificación en la Ley de Educación, también es impulsado por la pandemia y en función casi exclusivamente de dar respuesta a esta. Y esto se hace evidente en que sólo puede ejercerse la EAD en los niveles no superiores, para menores, sólo en caso de emergencias. Cabe señalar finalmente que a diferencia de las normativas previas, las cuales también hacían consideración respecto del

---

20 Esta se enmarca en el Plan Federal homónimo, que recién en agosto de 2020 intentó suplir la falencia que evidente en brindar a las escuelas de gestión pública o privada subvencionadas una plataforma de EAD a nivel nacional con aulas virtuales y recursos educativos.

21 Siguiendo a Marotias (2020) y a Expósito & Marsollier (2020) las prácticas desplegadas durante este proceso de virtualidad en realidad no se correspondían a la definición y trayectoria de la EAD sino más bien a una virtualización forzosa en la medida que consistieron principalmente en la implementación de soluciones de emergencia que en muchos casos intentaban replicar la experiencia de la presencialidad en una plataforma de videollamada.

código técnico del software y hardware utilizado para ejercer la EAD, las nuevas modificaciones pandémicas pasaron de alto estos puntos enfocándose solo en re-regular a los actores.

### 4.3 Trabajo: en domicilio y teletrabajo

En materia del régimen laboral, previo a la pandemia en Argentina se contaba con pocos antecedentes regulatorios respecto del teletrabajo, el primero encontrado es la Ley de Trabajo a Domicilio (25800/2003)<sup>22</sup>, donde no hay referencia a las tecnologías digitales o Internet. El siguiente antecedente tiene lugar en 2012 cuando la Superintendencia de Riesgos del Trabajo (SRT) definió el concepto de teletrabajo y un marco para sus condiciones (Res.1552/2012) creándose también la Coordinación de Teletrabajo con el objetivo de monitorearlo y promoverlo. En concreto, se especifica al teletrabajo como actos, obras o servicios realizado total o parcialmente en el domicilio del trabajador mediante la utilización de tecnologías de la información y comunicaciones, es decir, a diferencia de la normativa previa aquí las tecnologías digitales son condición *sine qua non*<sup>23</sup>. Esto fue complementado al año siguiente con el Programa de Promoción del Empleo en Teletrabajo (Res. 595/2013 del MT) para fomentar la adhesión a la modalidad estipulando que los trabajadores en este régimen gozarían de los mismos derechos que en forma presencial. Cabe destacar que a pesar de los cambios y desarrollos tecnológicos orientados al trabajo que se fueron desplegando sin embargo no surgieron nuevas normativas al respecto. Todo esto cambió con la llegada de la pandemia en marzo de 2020.

En primer lugar, tras declararse la emergencia sanitaria el MT suspendió la obligatoriedad de asistencia a las tareas de personas embarazadas, trabajadores mayores de 60 años y trabajadores incluidos en grupos de riesgo (Res. 207/2020), asimismo se avanzó en torno a implementar una modalidad de teletrabajo para todas las empresas e instituciones no incluidas como esenciales para lo cual se debió notificar la nómina a las autoridades y a las A.R.T (SRT Res.21/2020). A efectos prácticos, todos aquellos trabajadores declarados como no esenciales que pudieran realizar el cumplimiento parcial o total de sus labores desde su hogar por intermedio de las tecnologías digitales e Internet pasaron a realizar este tipo de tareas, en muchos casos contando con dispositivos y plataformas brindadas por el empleador aunque en muchos otros teniendo que utilizar sus dispositivos personales y plataformas privadas comerciales. Asimismo, los costos respecto de la conexión a Internet y otros gastos mayormente pasaron a ser costeados por el trabajador salvo notables excepciones al no estar incluido este tópico en las reglamentaciones previas y vigentes.

Con la masificación de la práctica a causa de la pandemia, a fines de julio se sancionó la Ley 27555 del Régimen Legal del Contrato de Teletrabajo. La misma curiosamente no considera los antecedentes antes señalados al implementar modificaciones a la Ley 20744/1974 que establecía el Régimen de Contrato

22 Que aprobaba la adhesión al Convenio sobre Trabajo a Domicilio de la UIT de 1996.

23 Asimismo, se establece que se debe avisar a la Aseguradora de Riesgos de Trabajo (A.R.T) la locación donde el trabajador realiza sus tareas y el empleador debe proveer de una serie de elementos como sillas ergonómicas, botiquín de primeros auxilios, extintor portátil, entre otros.

de Trabajo. En concreto, se vuelve a definir de forma similar el concepto de teletrabajo, se establece que los trabajadores bajo esta modalidad tendrán los mismos derechos y obligaciones que los que estén bajo la modalidad presencial, se establece que la jornada laboral será definida entre las partes y que el empleador debe indicar y/o registrar las plataformas y software específico que se utilizarán en esta modalidad. Asimismo se debe informar adecuadamente la modalidad del trabajo (presencial o remota).

Además, se establecen novedades en lo que respecta a los elementos de trabajo que deberán ser proporcionados por el empleador o una compensación en caso de elementos personales del trabajador. Se contempla la adaptación de horarios en caso de tareas de cuidado, se establece una compensación de gastos de conectividad y consumo de servicios a cargo del empleador y se determina el derecho a la desconexión digital<sup>24</sup>, y que el software utilizado para el teletrabajo, que debe estar registrado y declarado, debe impedir la conexión fuera de ese horario. Además, se establecía que se debe preservar el derecho a la intimidad establecido por la LPDP ajustándose el software utilizado para garantizarlo. La Ley establecía su entrada en vigencia noventa días a partir de la finalización del ASPO. Cabe destacar que la misma fue fuente de varias controversias<sup>25</sup>.

Vale señalar que la normativa no rigió durante todo el año 2020 debido a que recién el 21 de diciembre se consideró que ningún territorio del país se encontraba bajo el ASPO, con lo que empezaban a correr los 90 días para su entrada en vigencia. Pese a esto, la ley seguía sin reglamentación, lo que finalmente ocurrió a mediados de enero de 2021 vía el Decreto 27/2021 el cual, sin embargo, deja sin reglamentar lo respectivo al contrato de teletrabajo, a los derechos y obligaciones, la duración de la jornada laboral, la voluntariedad del pase a esta modalidad, la capacitación, la adecuación al software para la protección de la información laboral, entre otros temas menores. Asimismo realiza modificaciones respecto del cuerpo de la Ley, principalmente en torno al derecho a la desconexión digital (a la cual se le aplican condiciones), los elementos de trabajo (los cuales deben ser pautados entre las partes) y la compensación de gastos (la cual no es remunerativa). Solo se dejan en pie con cambios mínimos lo respectivo a tareas de cuidado y preservación de la intimidad entre otros artículos menores. El 3 de febrero de 2021 finalmente el MT indicó que la Ley empezaría a regir a partir del 1ro de abril de este año (Res. 54/2021). En materia de teletrabajo se puede evidenciar un marco legal existente aunque poco reconocido y aplicado. Sin embargo, durante prácticamente toda la emergencia sanitaria el teletrabajo fue virtualmente regido por estas reglamentaciones previas que no contemplaban su masificación o el avance de las tecnologías digitales posterior al año 2013. Asimismo, se debe destacar que si bien la sanción de la Ley de Teletrabajo fue temprana (fines de julio

---

24 Prohibiendo que el trabajador sea contactado o sometido a deberes luego de la jornada pautada.

25 Del lado de los empresarios se mencionaba que esta regulación vendría a entorpecer modalidades que habían resultado exitosas pese a la velocidad de implementación por la emergencia sanitaria (Donato, 2020). También hubo críticas de parte de sectores sindicales, especialmente el docente, dado que no se estipulaba que esta labor esté comprendida dentro de este marco.

de 2020) la demora en su reglamentación, pautada en la misma Ley, junto a diversos vericuetos legales permitieron que ésta aún permanezca en boxes al momento de escritura de este artículo.

Podemos apreciar de este modo que las normativas menores desplegadas con el motivo de la pandemia brindaban un cierto marco de legalidad a la masificación de esta práctica realizando pequeñas modificaciones sobre las regulaciones de trabajo en general (no de teletrabajo) vigentes. En coincidencia, la nueva Ley sancionada no hace mención de las normativas específicas del 2013 constituyendo una regulación que parecería ser elaborada de cero respecto del tema, la cual de todos modos fue luego modificada seriamente en su reglamentación. Asimismo, todas las normativas sobre el tema, tanto las previas a la pandemia como las motorizadas por ella, se enfocan en regular a los actores involucrados y sólo consideran al código técnico de las tecnologías y servicios digitales en juego en la medida que deben registrarse los sistemas o plataformas para el teletrabajo y las mismas deben cumplir con el impedimento de exceder la hora de trabajo declarada, así como con el cumplimiento de la tutela a la privacidad establecida en la ley. Ambos objetos finalmente no reglamentados.

#### *4.4 Seguridad: controles y ciberpatrullaje*

Previo a la pandemia en Argentina se puede identificar en materia de seguridad y tecnologías digitales una división implícita en las normativas y prácticas de acuerdo a si estas son llevadas a cabo en el espacio público offline u online<sup>26</sup>.

Respecto al espacio offline cabe destacar la creación en 2011 del Sistema Federal de Identificación Biométrica para la Seguridad (SIBIOS, Dec. 1766/11) el cual incorpora al accionar de las fuerzas de seguridad una tecnología de identificación digitalizada de huellas dactilares, rostro, y otros rasgos en función de poder realizar una ágil identificación. Este sistema fue adoptado en fronteras y aeropuertos y complementado al año siguiente por la Res. 283/2012 del Ministerio de Seguridad (MDSEG) el cual pasó a reglamentar el uso de videocámaras en el espacio público con fines de prevención del delito e identificación de criminales. Cabe destacar que esta implementación de dispositivos de vigilancia digital en el espacio público señalaba contemplar y respetar los derechos y garantías establecidos por la LPDP, hecho reforzado con la disposición 10/2015 elaborada por la DNDP (Cejas y Gonzales, 2015). Respecto al espacio online (aunque no exclusivo), cabe señalar la Ley 26388/2008 que modificó el Código Penal incluyendo la figura de los delitos digitales<sup>27</sup>, el Programa Nacional de Infraestructuras Críticas de Información y Ciberseguridad (JGM Res.580/2011), la Ley 26904/2013<sup>28</sup> y la Ley Federal de Inteligencia (27126/2015).

---

26 Cabe destacar también una diferenciación de calidad, ya que no siempre se dio a los documentos, datos y comunicaciones privadas electrónicas el estatus de protección ante la ley que siempre tuvieron los bienes, documentos y epístolas no digitales tradicionales.

27 En concreto aquellos respecto de la pornografía infantil, violación de secretos y privacidad, acceso y/o adulteración de sistemas y bases de datos restringidas, entre otras

28 Que incorporaba el ciberdelito de grooming

Con el cambio de gobierno en 2015, también tuvieron lugar efectos en las normativas de ciberseguridad. En primer lugar se creó la Subsecretaría de Ciberdefensa en el ámbito del Ministerio de Defensa (Dec. 42/2016) seguido por la creación del Programa Nacional contra la Criminalidad Informática (Res. 69/2016 del Ministerio de Justicia y DDHH)<sup>29</sup>. En 2017 se creó el Comité de Ciberseguridad (Decreto 577/17)<sup>30</sup> en torno a avanzar en el Programa Nacional. Cabe destacar que en la práctica nunca se llegó a crear un marco normativo específico ni a avanzar fehacientemente en los objetivos del Plan Nacional pero sí se tuvieron dos efectos que perdurarían en el tiempo.

En primer lugar, el desarrollo del glosario de ciberseguridad (Res. JGM 1523/19) el cual definía la terminología asociada y detalla ciberdelitos no contemplados en la regulación vigente. En segundo lugar, la Res. 31/18 de la Secretaría de Seguridad la cual si bien consiste principalmente en un reordenamiento de cargos al interior de las fuerzas de seguridad, también incluía un articulado que habilita el monitoreo constante en redes sociales para la prevención de la circulación de estupefacientes ilegales y mantenimiento del orden público. Esto también venía a enmarcar legalmente algunas prácticas puntuales de detención a usuarios de redes sociales, principalmente a algunos que habían sido acusados de amenazar al presidente Macri.

Al momento de declarada la emergencia sanitaria y empezar a desplegarse las prácticas de gestión de la población en torno a la restricción de la circulación se pueden identificar dos grandes estrategias. Para aquellas personas consideradas esenciales y por tanto autorizadas a circular, el mismo decreto 297/2020 que establecía el ASPO obligaba la tramitación de un permiso de circulación que pudiera ser solicitado y controlado por las fuerzas de seguridad para corroborar su valía (JGM Disp.4 y 5/2020). Esta medida fue actualizándose primero siendo un trámite que debía gestionar el empleador para luego pasar a una modalidad autoadministrada a través de una página web oficial y luego a partir del 1 de Julio por medio de la app Cuid.AR creada para teléfonos móviles con fines de agilizar estos permisos (decisión administrativa 432/2020 del MDS).

Cabe aclarar que las normativas al respecto siempre declararon el deber de respetar las consideraciones de la LPDP pero bajo la situación de emergencia sanitaria. En lo que respecta al espacio online, a inicios de abril de 2020 la Ministra de Seguridad declaró que las fuerzas de seguridad estaban realizando tareas de monitoreo en plataformas de redes sociales denominadas “ciberpatrullaje”, amparadas por la Res. 31/18 de la gestión anterior y con la finalidad de “detectar el humor social” y “trabajar sobre alertas tempranas y prevenir diversas situaciones”, tales como las convocatorias a saqueos y delitos informáticos.

Ante las diversas críticas de la oposición política y de las ONG, se abrió un proceso de consultas en torno a la elaboración de un reglamento de ciberpatrullaje el cual fue publicado en el boletín oficial en forma de la Res.

---

29 Con la finalidad de capacitar al personal y de realizar una investigación en pos de modificar la legislación penal en torno a los ciberdelitos

30 Integrado por representantes de los ministerios de Seguridad, Modernización y Defensa (incorporándose luego los ministerios de Relaciones Exteriores, Justicia y DDHH por el Decreto 480/19)

144/2020 del MDSEG. Este reglamento cita los antecedentes normativos a la vez que recupera el proceso de consulta abierto y los aportes de las ONG. En sí se autoriza a las fuerzas de seguridad, durante el tiempo que dure la pandemia, a realizar tareas de prevención en fuentes digitales abiertas. En otras palabras: los espacios públicos de las plataformas de redes sociales. Asimismo, el reglamento menciona que estas tareas no deben vulnerar el derecho a la intimidad y otros puntos clave de la LPDP aunque menciona que se debe tener en cuenta las consideraciones especiales debido a la emergencia sanitaria.

Como se puede apreciar, ya existían previo a la pandemia una multiplicidad de prácticas y normativas a ser ejercidas por las fuerzas de seguridad en torno a la administración de la población y prevención del delito. Asimismo, estas ya presentaban una división implícita entre las prácticas en el espacio offline y online. En este sentido, la instalación de la emergencia sanitaria continuó con los procesos previos y con esta división pero con la salvedad de que la pandemia motorizó una masificación de varias de estas estrategias extendiéndolas a toda la población. En otras palabras, previo a la llegada del COVID-19 la normativa respecto de la utilización de las tecnologías digitales para labores de seguridad en el espacio offline estaba circunscripta a lugares determinados o principales puntos neurálgicos de circulación.

Asimismo, las regulaciones sobre ciberdelitos se aplicaban en casos puntuales de aparición de los mismos y las tareas de monitoreo eran mayormente relativas a estas cuestiones, salvo algunas excepciones. En cambio, al decretarse la emergencia sanitaria las normativas respecto de seguridad y tecnologías digitales masificaron el control de la circulación. Asimismo, las prácticas de ciberpatrullaje también se extendieron sobrepasando a los casos sospechados de ciberdelitos presentando un monitoreo permanente de la actividad online de los ciudadanos. Cabe destacar que a diferencia de muchos de sus antecedentes normativos, las nuevas disposiciones se focalizan principalmente en la re-regulación de los actores involucrados sin hacer foco o incluso mencionar lo que respecta al código técnico de los nuevos desarrollos tecnológicos centrales para las estrategias como por ejemplo la App CuidAR. Incluso, el reglamento de ciberpatrullaje tampoco especifica de forma técnica los mecanismos digitales de monitoreo.

## **5. Conclusiones: un panorama regulatorio para los desafíos futuros**

En el presente artículo se ha realizado un recorrido exhaustivo por algunas de las principales regulaciones vigentes en la Argentina respecto de Internet, las tecnologías y servicios digitales, varias de ellas preexistentes a la pandemia y otras que han tenido lugar luego de declarada la emergencia sanitaria a causa de la misma.

Respecto de las primeras, hemos podido observar que previo al COVID-19 estas se encontraban inmersas en ciertas lógicas de cambios y modificaciones a causa de distintos motivos, principalmente las tensiones políticas y económicas pero también a causa de nuevos desafíos tecnológicos posteriores a su sanción y promulgación. En este sentido, hemos visto cómo la pandemia tuvo un efecto diferencial en estas regulaciones preexistentes. En los casos de la LAD y la LPDP,

las estrategias de gobierno para enfrentar la emergencia sanitaria tuvieron un fuerte impacto en las motivaciones habituales de las modificaciones de estas normativas. En el caso de la LAD y en un contexto donde muchos sectores de la sociedad veían afectados fuertemente sus ingresos al tiempo que se veían forzados a mantener el acceso a las redes para casi cualquier actividad o trámite, las estrategias de gobierno desplegadas para mantener el conjunto de las actividades motorizaron la decisión de declarar a las tecnologías y servicios digitales e Internet como servicios esenciales. En consonancia, también se impulsó que la línea previa respecto a los planes de inclusión digital se centralizara en los sectores más afectados por la pandemia. Respecto de la LPDP todas las modificaciones realizadas consistieron principalmente en darle un marco de legalidad y respeto por los derechos de los ciudadanos a las distintas iniciativas de gestión de la población, principalmente en torno a la consulta y utilización constante de las bases de datos, práctica necesaria para tomar medidas de gobierno y habilitar o restringir la circulación<sup>31</sup>. En lo que respecta a las nuevas normativas generadas en la pandemia, si bien todas ellas tenían distintos antecedentes prácticos y regulatorios, en todos los casos estos desarrollos eran o bien incipientes y minoritarios (telesalud y teletrabajo), focalizados casi en su totalidad en un sector (educación) o bien específicos (seguridad y ciberseguridad). Es decir, estas normativas nóveles representan mayormente soluciones de emergencia y de urgencia ante el desafío de darle marco normativo a la masificación de dichas prácticas dadas las estrategias de gestión de la población diseñadas y ejercidas por el Gobierno.

Cabe destacar que, si bien las primeras normativas desplegadas fueron principalmente fruto de decisiones gubernamentales, con el correr de los meses, poco a poco los diversos sectores empezaron a tener mayor margen de maniobra en torno a la proposición, modificación y/o obstaculización de nuevas estrategias legislativas, comenzando por la continuidad del ASPO mismo. Esto se pudo entrever principalmente en las controversias públicas impulsadas por ONG (Reglamento de Ciberpatrullaje), por asociaciones de empresarios y sindicatos (Ley de Teletrabajo) y entre asociaciones médicas (proyecto de Ley de Telesalud).

Respecto de la modalidad normativa que tuvieron las medidas regulatorias durante la pandemia mayormente se abogó por producir modificaciones en normativas vigentes (telesalud y recetas electrónicas, educación a distancia, seguridad offline, LAD, LPDP). En los casos donde efectivamente se realizó una nueva normativa de forma integral, estas o bien fueron de un bajo nivel regulatorio (Ciberpatrullaje) o bien se demoró su puesta en práctica así como también se modificaron fuertemente sus objetivos y alcances iniciales (Teletrabajo).

---

<sup>31</sup> Cabe destacar que no todas las regulaciones vinculadas a lo digital preexistentes a la pandemia tuvieron cambios centrales motorizados por esta. Un caso ejemplo es el de la Ley de Economía del Conocimiento (27506/2019) la cual mantuvo durante el 2020 un proceso de cambio en su articulado y disposiciones, que decantó en la sanción de una nueva ley modificatoria (27570/2020). Este caso presenta cambios principalmente motorizados por temas políticos y económicos y por tanto realizados principalmente pese a la pandemia y no a causa de ella. Lamentablemente por cuestiones de espacio esta normativa no ha podido ser abordada en el presente trabajo.

Asimismo, ninguna de las normativas generadas durante la emergencia sanitaria (tanto las dinamizadas por la misma como las que tuvieron lugar pese a ella) abordan el tópico fundamental del código técnico de las tecnologías digitales en juego como si se realizaba previamente en muchos casos. La única normativa que parecería ser la excepción es la Ley de Teletrabajo que aborda el código técnico al solicitar que el software utilizado deba ser registrado y que esté en sintonía con las disposiciones de la LPDP, aunque luego no fue reglamentado.

Si bien esta omisión general del código técnico puede entenderse debido a la urgencia del dictado y/o sanción de las regulaciones para habilitar o dar marco jurídico a las prácticas necesarias para hacer frente a una pandemia global, de todos modos esto no deja de ser merecedor de señalamiento. En este sentido, se generó como efecto que en muchos casos donde el Estado y/o la normativa no dispuso ni determinó la tecnología y por tanto se generó una vacancia, se utilizaran plataformas hegemónicas y privativas de carácter trasnacional que tienen sus propias lógicas y consideraciones respecto de los datos y flujos de atención de sus usuarios (Gendler, 2018).

Podemos ver de esta forma que a un año de iniciada la emergencia sanitaria en Argentina se cuenta ahora con un cuadro regulatorio más consolidado tanto para hacer frente a la pandemia como para el ejercicio de las diversas estrategias de gubernamentalidad de la población. En este sentido, se puede señalar una gran diferencia respecto del panorama normativo inicial donde no se estaba preparado para la masificación de las prácticas digitales respecto de salud y educación, y en menor medida trabajo y seguridad, esenciales todas ellas para sostener estas actividades en un marco generalizado de restricción de la circulación.

Sin embargo, debemos destacar que todas las medidas nóveles de urgencia implementadas si bien han sido útiles en el corto plazo para afrontar la emergencia pueden traer complicaciones en el largo plazo de no ser revisadas. Específicamente, en pos de una mayor contemplación en las normativas del vital asunto del código técnico de las tecnologías y servicios digitales puestos en juego, su propiedad, transparencia y control por parte del público o al menos del Estado, una toma de consciencia que ya tiene más de 37 años de la mano de los principios del software libre. En este sentido, debe advertirse que en la actualidad las principales prácticas de telesalud, teletrabajo, educación virtual y ciberpatrullaje tienen mayormente como protagonistas a softwares y plataformas hegemónicas trasnacionales, sumamente cuestionadas en lo que respecta a la privacidad y prácticas de personalización algorítmica. Por tanto, avanzar en torno de suplir la vacancia en esta materia podría permitir un mayor margen de maniobra en las estrategias de gobierno a desplegar y también soluciones en profundidad. Y esto se evidencia cómo aún más importante teniendo en cuenta que la pandemia y sus vaivenes, efectos y consecuencias parecieran hoy aún lejos de haber puesto su punto final.

## Referencias

- Alonso, C. (2011). La gobernanza de Internet: hacia una regulación compartida. En *cuadernos del QAC*. Vol. 14(2), pp. 73-81
- Andonegui, F., & Taquini (h), A. (2020). *Conectividad universal y educación. Hacia una nueva educación*. (1st ed.). Buenos Aires: Nueva Educación. Recuperado de: <https://bit.ly/3rR8vz5>
- Baladron, M. (2018). *El Plan Nacional de Telecomunicaciones Argentina Conectada (2010-2015) en el marco de las políticas públicas de universalización del acceso a Internet*. (Tesis de Maestría). Universidad Nacional de Quilmes, Argentina. Recuperado de: <https://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/788?show=full>
- Becerra, M. (2016). *Restauración*. Buenos Aires: Quipu. Recuperado de <https://martinbecerra.wordpress.com/2016/01/14/restauracion/>
- Borrone, R. y Iglesias Diez, A. (2020). *Telemedicina, una necesidad ante la pandemia*. Nota de opinión publicada en el diario La Nación el 5 de abril de 2020. Recuperado de: <https://www.lanacion.com.ar/opinion/telemedicina-necesidad-pandemia-nid2351025/>
- 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.
- Cejas, E., & Gonzales, C. (2015). *Estado de la normativa sobre videovigilancia en Argentina y su relación con la protección de datos personales*. Ponencia presentada en las 44 JAIIO, Simposio Argentino de Informática y Derecho. Recuperado de: <https://bit.ly/3bNrrcC>
- 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. Recuperado de: <https://bit.ly/3qPo6hs>
- Donato, N. (2020). *Cuáles son las críticas de los empresarios a la Ley de Teletrabajo y por qué creen que desalentará la modalidad*. Noticia publicada en el medio digital Infobae el 5/7/2020. Recuperado de: <https://bit.ly/38GspFn>
- Expósito, E., & Marsollier, R. (2020). *Virtualidad y educación en tiempos de COVID-19. Un estudio empírico en Argentina*. *Educación y Humanismo*, 22(39), 1-22. Recuperado de: <https://doi.org/10.17081/educum.22.39.4214>
- Feenberg, A. (2005). *Teoría Crítica de la Tecnología*. En: *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad -CTS*, vol. 2, n° 5, pp. 109-123. Recuperado de: <http://www.scielo.org.ar/scielo.php?pi>

d=S1850-00132005000200007&script=sci\_arttext

- Foucault, M. (2014). Seguridad, Territorio, población. Bs.As.: FCE. Trad.: Horacio Pons.
- Gendler, M (2018). GUBERNAMENTALIDAD ALGORÍTMICA, REDES SOCIALES Y NEUTRALIDAD DE LA RED. Una relación necesaria En revista AVATARES de la comunicación y la cultura, N° 15 (junio 2018) ISSN 1853-5925. Recuperado de: <http://ppct.caicyt.gov.ar/index.php/avatars/article/view/12956/pdf>
- Kurbalija, J. (2016). Introducción a la Gobernanza de Internet (7a ed.). Malta: Diplo Foundation.
- Lago Martínez, S. (2012). Inclusión digital en la educación pública argentina. El programa Conectar Igualdad. En Revista Educación y Pedagogía, 24 (62), 205-218. Recuperado de: <https://aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/revistaeypp/article/viewFile/14204/12547>
- Lessig, L. (2006). The Code version 2.0. Cambridge: Basic Books.
- Marotias, A. (2020). La educación remota de emergencia y los peligros de imitar lo presencial Revista Hipertextos, 8 (14), pp. 173-177. DOI: <https://doi.org/10.24215/23143924e025>
- Nieto, H., & De Majo, O. (2011). Historia de la educación a distancia en la Argentina (1940-2010). En revista Signos Universitarios de la Universidad del Salvador. Vol. 30, Núm. 46. Recuperado de: <https://p3.usal.edu.ar/index.php/signos/article/view/1874/0>
- Pérez, F. (2015). Argentina Digital, un nuevo enfoque para las telecomunicaciones. En Revista Voces en el Fénix N°49. Recuperado de: <https://bit.ly/3qMhnof>
- 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 de: <https://bit.ly/3cqFHH6>
- Recalde, A y Contissa, L (2020). La regulación de Internet en Argentina. Campus Virtual de la Universidad de Lanús. Recuperado de: <https://campus.unla.edu.ar/la-regulacion-de-internet-en-la-argentina/>
- 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.
- Valles, M. (1999). Técnicas cualitativas de investigación social. Madrid: Síntesis
- 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). UNQUI Bernal, Argentina. Recuperado de: <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/131>
- Vercelli, A (2014). Repensando las regulaciones en la era digital, en Voces

en el Fénix, Año 5, N° 40, noviembre, Plan Fénix, Facultad de Ciencias Económicas, UBA.

### **Principales recursos normativos:**

Ley de Protección de Datos Personales: <https://bit.ly/3li28m7>

Ley Argentina Digital: <https://bit.ly/3vqwwiF>

Decreto 297/2020 que establece el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-297-2020-335741>

Ley de Recetas Electrónicas o Digitales: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/233439/20200811>

Ley de Educación a Distancia:

<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/231431/20200630>

Régimen legal del contrato de teletrabajo: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-27555-341093/texto>

Reglamento Ciberpatrullaje: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/228284/20200427>