



*Defensoría del Público de Servicios de
Comunicación Audiovisual*

NOTA N° 134 /2018

C.A. N° 178/2017

Buenos Aires, 05 ABR 2018

**Secretaría de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
Ministerio de Modernización
Unidad de Coordinación General**

Ing. Fernando Daniel Viola

Perú 103, Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA)

S / D



Tengo el agrado de dirigirme a Usted, en el marco de sus competencias de asistencia al Ministro de Modernización sobre la Ley 26.522 en el diseño de políticas y regulaciones que permitan un mayor desarrollo e inclusión de las comunicaciones, a los efectos hacerle llegar información relacionada con la implementación de los FOMECA.

A partir de un pedido de ENACOM la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual -organismo creado por la ley 26.522 en la órbita del Congreso de la Nación- implementó acciones tendientes a asesorar y capacitar a las entidades sin fines de lucro y comunidades de pueblos originarios para que pudieran registrarse y presentar proyectos de comunicación en la convocatoria FOMECA 2017.

Como resultado de las acciones desarrolladas, la Defensoría pudo establecer diversas circunstancias que impiden concretar la registración y las presentaciones y que por lo tanto dificultan la implementación de la política pública, informamos en esta ocasión aquellas cuya resolución corresponde al Ministerio de Modernización adoptar medidas que permitan superar algunas de las dificultades detectadas.

Recordamos que el artículo 97° inciso f) de la ley 26.522 establece que el 10% de los recursos recaudados por el ENACOM deben destinarse a proyectos especiales de comunicación audiovisual comunitarios, de frontera y de los pueblos originarios. En dicho

marco, se articula un mecanismo por el cual, la autoridad de aplicación convoca a concursos de subsidios que apoyan procesos de equipamiento y adecuación edilicia para radios y emisoras de TV, gestión de medios, producción de contenidos radiofónicos y audiovisuales. Por su parte, los interesados presentan sus propuestas y, en caso de resultar seleccionados, se le asigna un subsidio estipulado a tal fin. Los FOMECAS constituyen una política positiva que tiende a revertir la histórica relegación que sufre el sector de la comunicación audiovisual sin fines de lucro y de los pueblos originarios.

Por ello creemos fundamental poner en su conocimiento los inconvenientes que surgen en la implementación de esta política pública a fin de que puedan ser subsanados.

I. DIFICULTADES PARA LA INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO FOMECA

La Defensoría del Público relevó dichos inconvenientes en las sucesivas instancias que diseñó y desarrolló con las emisoras y proyectos comunitarios e indígenas que pretenden inscribirse en el nuevo Registro FOMECA y postular a las cinco líneas particulares anunciadas. En total, hasta el momento, el organismo ha acompañado y capacitado a más de 150 medios y proyectos comunicacionales comunitarios e indígenas de 18 provincias (Ciudad y Provincia de Buenos Aires, Catamarca, Chaco, Chubut, Formosa, Jujuy, La Rioja, Mendoza, Misiones, Neuquén, Río Negro, San Juan, Salta, Santiago del Estero, Córdoba, Entre Ríos, Tucumán y Santa FE) y 18 pueblos originarios (Colla, Diaguita, Diaguita Kallchakí, Guaraní, Lule Vilela, Mapuche, Mbya Guataní, Pilagá, Qom, Sanavirón, Vilela, Huarpe, Toba, Mapuche Tehuelche, Comechingón, Sanavirón, Wichi, Ava Guaraní y Mocoví) de los 23 autorizados por la autoridad de aplicación, de los casi 40 reconocidos por el Estado Nacional.

El proceso de capacitaciones presenciales y acompañamiento a distancia con emisoras y proyectos comunitarios y de pueblos originarios diseñado por el organismo tiene como objetivo exponer los



*Defensoría del Público de Servicios de
Comunicación Audiovisual*

procedimientos, formularios, requisitos y novedades para la presentación al FOMECA 2017, y responder y asesorar a los y las asistentes ante las sucesivas dudas y/o problemas que se presenten.

Hasta el momento, la mayoría de las instancias desarrolladas por la Defensoría del Público tuvieron por objetivo trabajar la **presentación al Registro FOMECA**. De esta manera, el acompañamiento consta de dos etapas. La primera aborda la tramitación de la clave fiscal de nivel 3 de la personería jurídica ante la AFIP, su vinculación con el/la apoderado/a de la entidad y la adhesión al servicio de Trámites a Distancia (TAD) de ese Ministerio de Modernización a través de internet. En la segunda parte se trabaja específicamente la inscripción al Registro FOMECA, al que se ingresa a través de la plataforma TAD. Esta inscripción requiere de una conexión a internet óptima para poder completar los formularios de "Datos generales y perfil comunitario" y de "Datos del servicio", y adjuntar la documentación requerida: constancia de inscripción ante la autoridad de registro de la personería jurídica o el reconocimiento de la entidad nacional o provincial que corresponda; estatuto o contrato social y sus modificaciones; última acta de designación de autoridades y de la distribución de cargos; último balance contable o certificación contable de los últimos seis meses; constancia actualizada de CBU de la cuenta corriente o caja de ahorro a nombre de la entidad; fotos de las instalaciones y actividades de la entidad; constancias y/o certificados de premios y reconocimientos obtenidos; la grilla de programación.

Los medios de las comunidades indígenas y las emisoras de los proyectos comunitarios han manifestado a la Defensoría del Público una serie de dificultades que obstaculizan o incluso imposibilitan su acceso y presentación al FOMECA 2017. Entre ellas se destacan:

a) Complejidad para la obtención de la clave fiscal ante la AFIP

Para diversas comunidades indígenas y organizaciones campesinas o de la sociedad civil resulta complejo vincular la personería

jurídica con la autoridad, representante legal o apoderado de la institución. Esta dificultad radica tanto en la comprensión del procedimiento a seguir para tramitarla como en la distancia a la que se encuentran las comunidades indígenas y organizaciones campesinas y comunitarias de la oficina de la AFIP correspondiente. Ocurre, por un lado, que por los compromisos laborales las/os referentes se ven imposibilitados de contar con la disponibilidad de tiempo necesaria para viajar, y por otro, que no cuentan con los recursos económicos suficientes para trasladarse desde su lugar de residencia hacia la oficina más cercana.

b) Error en la adhesión a la plataforma de Trámites a Distancia (TAD) del Ministerio de Modernización.

Si bien diversas comunidades y organizaciones realizaron la adhesión al servicio TAD tal como indica el instructivo elaborado por ENACOM. (<http://www.enacom.gob.ar/public/enacom/fomeca/archivos/Paso%20a%20Paso%20RF.pdf>), luego de ingresar a la plataforma vía la clave fiscal, al momento de confirmar los datos la leyenda "undefined undefined" les indica que se produjo un error. De esta manera, imposibilita iniciar el trámite para realizar el Registro FOMECA. Ante esta dificultad, distintos medios comunitarios explicaron que el Centro de Ayuda TAD a través de su asistencia telefónica (0810-555-3374) no fue capaz de asistir y brindar una solución. La única respuesta fue que el Centro no registraba ningún inconveniente y que para solucionarlo debían consultar al ENACOM, organismo ajeno a la configuración de dicha plataforma.

c) Precaria o nula conectividad a internet

La mayoría de las comunidades indígenas y organizaciones comunitarias que gestionan medios en zonas rurales o semi rurales cuentan con una conexión a internet sumamente deficitaria. Esto obstaculiza y hasta imposibilita varias cuestiones. En primer lugar, restringe el acceso a los nuevos formularios y procedimientos del



*Defensoría del Público de Servicios de
Comunicación Audiovisual*

FOMECA, previstos para que sean abordados íntegramente a través de internet. En segundo lugar, muchos de los y las integrantes de las comunidades y organizaciones son analfabetos digitales, lo cual representa una gran dificultad para participar del FOMECA. Cabe mencionar que también existen comunidades indígenas que tienen el español como segunda lengua y por lo tanto la barrera idiomática en algunos casos supone un inconveniente adicional. En tercer lugar, la precaria o nula conectividad no permitiría acceder a la plataforma TAD ni al correo electrónico informado con la frecuencia necesaria para revisar las notificaciones y avisos. Por último, como TAD está vinculada con el sitio de la AFIP, en horarios donde hay mucho tráfico en el sitio de la AFIP la plataforma TAD se torna sumamente lenta, no carga o arroja error.

d) Tiempo insuficiente para la carga de los formularios

Distintos proyectos comunicacionales comunitarios e indígenas vienen señalando que los exiguos 15 minutos imposibilitan la carga on line y de una vez de cada uno de los formularios. La restricción de cargar la información por partes obliga a que en primer lugar todos los campos deban completarse con algún valor para poder guardar una primera versión en borrador. De esta manera, primero se debe trabajar los formularios fuera de línea para luego realizar la carga copiando y pegando en partes, antes de que se cumplan los 15 minutos en que la sesión expira. El trabajo fuera de línea no solo duplica el esfuerzo y trabajo, tampoco permite visualizar y trabajar todos los campos, ya que algunos -por ejemplo el campo "B) SOSTENIBILIDAD ECONÓMICA" del formulario Datos generales y perfil comunitario o distintos campos del formulario Datos del servicio- solo aparece a medida que se avanza en la carga de la información. A su vez ha habido casos de proyectos que perdieron los borradores ya guardados en el sistema y, por lo tanto, la información que ya había sido volcada.

f) Cambios en la plataforma TAD

Desde la puesta en funcionamiento de la plataforma, sucesivas veces varió la ruta y campos para cargar y acceder a la información. En consecuencia, estos cambios generaron cierta confusión en los proyectos comunicacionales al momento de realizar la adhesión a TAD y/o al iniciar o continuar el trámite del Registro FOMECA.

g) Notificación de las subsanaciones

El mecanismo establecido para notificarse de las subsanaciones discrimina a los proyectos comunicacionales localizados en zonas de escasa o nula conectividad a internet, ya que no pueden acceder cotidianamente a la plataforma TAD ni a su casilla de correo electrónico (en caso que tengan) para corroborar si han recibido alguna notificación.

h) Imposibilidad de adjuntar más de un archivo por ítem

Si bien se informó en las capacitaciones anteriormente mencionadas y en el instructivo elaborado por el ENACOM que se puede adjuntar más de un archivo por ítem (página 67 del "Paso a paso"), distintos proyectos indicaron que solamente guarda el primer archivo que se adjuntó, perdiéndose el resto.

i) Complejidad en los procedimientos y requisitos administrativos solicitados

Una parte significativa de los proyectos comunicacionales gestionados por comunidades indígenas y organizaciones rurales y campesinas entienden que los procedimientos y requisitos administrativos solicitados implican determinados conocimientos de los que carecen, lo cual les impide realizar la presentación de sus proyectos. De este modo podrían verse impedidos de participar.

j) Confusión en el formulario Datos del servicio

Las emisoras comunitarias que participan del FOMECA como productoras explicaron que les resulta confuso el inicio del



*Defensoría del Público de Servicios de
Comunicación Audiovisual*

formulario Datos del servicio. Al tener que indicar el "Tipo de servicio" no comprenden si deberían identificarse como FM o como Productora de Radio.

k) Aumento de la contraparte de los responsables inscriptos

Al establecer en el artículo 50 - COMPROBANTES del Reglamento General del FOMECA que "los destinatarios que sean responsables inscriptos deberán rendir el neto facturado de cada comprobante" los medios gestionados por cooperativas explican que se verán perjudicados al elevarseles implícitamente el monto de la contraparte por su condición frente al IVA.

Es preciso reconocer positivamente que el ENACOM haya eximido a las comunidades de pueblos originarios de la obligatoriedad de completar los campos del subpunto B) SOSTENIBILIDAD ECONÓMICA del formulario "Datos generales y perfil comunitario".

II. RECOMENDACIONES Y SUGERENCIAS EN FUNCIÓN DEL TRABAJO REALIZADO POR LA DEFENSORÍA

Recomendación para casos de servicio irregular, deficiente o nula conectividad a internet

El Ministerio de Modernización, en cuya órbita se encuentra el ENACOM -organismo que regula las comunicaciones y que tiene entre sus funciones lograr la progresiva conectividad al servicio de internet en todo el país-, cuenta con información específica sobre las dificultades, deficiencias y alcances de este servicio en las distintas provincias y localidades. Esta información debería ser tenida en cuenta al momento de regular el procedimiento de implementación de los FOMECA, que desde este año se realiza de forma íntegra por Internet.

En aquellas zonas con problemas de conectividad se recomienda prever la posibilidad de realizar la inscripción al registro y a las líneas en soporte papel o bien que las Delegaciones del Enacom

asistan personalmente a cada proyecto comunicacional en su inscripción por el sistema TAD. De otro modo, la reglamentación FOMECA tendría efectos discriminatorios para aquellos medios indígenas, comunitarios y de frontera que se encuentran en zonas con problemas de conectividad, sin que se hayan previsto mecanismos alternativos ni acciones positivas para revertir estas barreras, cuando por la información con la que cuenta el organismo era previsible que se produjeran estos obstáculos de conectividad.

Recomendaciones relativas a los trámites y procedimientos burocráticos

El Sistema Interamericano de Derechos Humanos concibe a la libertad de expresión desde una concepción sustantiva, que obliga al Estado a impulsar políticas y medidas administrativas dirigidas a remover obstáculos que impidan o dificulten la realización del derecho a la igualdad de las personas, tanto para recibir, buscar como difundir información por cualquier medios de comunicación, sin discriminación de ningún tipo.¹ A punto tal que, garantizar la información de las distintas comunidades es considerado como una condición indispensable para la subsistencia del sistema democrático en sí mismo.

Desde esta perspectiva, se reconoce el importante rol que realizan los medios comunitarios y se justifica la adopción de políticas y medidas diferenciadas por parte del Estado dirigidas a este sector, tendientes a proteger y garantizar la pluralidad informativa y la diversidad de opiniones que promueven estos medios.

En este sentido, para la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (RELE) la principal medida en materia de política comunicacional dirigida al sector de los medios comunitarios se vincula al reconocimiento del Estado de un marco de legalidad igualitario, dirigido a canalizar la expresión de amplias mayorías y minorías sin acceso a medios de

¹ CIDH, Relatoría Especial sobre Libertad de Expresión, Informe Anual 2002, Capítulo IV. A. Introducción, párrafo 7.



*Defensoría del Público de Servicios de
Comunicación Audiovisual*

comunicación comerciales. Se reconoce que los medios comunitarios constituyen los canales de expresión de sectores muchas veces relegados, discriminados y empobrecidos de la sociedad civil.

La función crucial que cumplen estos medios refuerza la relevancia de fijar prácticas administrativas inclusivas para este sector de la comunicación. Así lo dispuso la Ley 26.522 que estableció un marco legal igualitario y políticas comunicacionales que procuran fortalecer el ejercicio de la libertad de expresión y el acceso equitativo a la información por los sectores desaventajados.

La RELE sistematizó los estándares sobre libertad de expresión para una radiodifusión libre e incluyente en 2010, con particular eje en la igualdad real, la diversidad de voces y la no discriminación, como dimensiones fundamentales para comprender la importancia de los medios comunitarios: "...la regulación sobre radiodifusión debería formar parte de una política activa de inclusión social que tienda a la reducción de las desigualdades existentes en la población respecto del acceso a los medios de comunicación".²

Luego refuerza el deber de tener especialmente en cuenta a grupos con dificultades para hacer efectivo dicho acceso. Para ello considera que esta regulación: "...debería tener como finalidad contribuir a que todos los sectores puedan competir en igualdad de condiciones, garantizado para ello reglas especiales que permitan el acceso a grupos tradicionalmente marginados del proceso comunicativo"³ como los medios de comunicación alternativos y comunitarios.

En Argentina, que suscribió la Convención sobre la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales de la UNESCO, se reconoce a la comunicación como servicio cultural y no sólo económico, por tratarse de un servicio vinculado a las identidades, valores y significados sociales, y por ello irreductible a su valor comercial. La Ley 26.522 recepta esta concepción y

² CIDH, Relatoría Especial sobre Libertad de Expresión, Estándares de libertad de expresión para una radiodifusión libre e incluyente, 2010, párrafo 29.

³ Idem., párrafo 29.

entiende a la comunicación como derecho humano, de interés público y cuyo ejercicio debe realizarse con responsabilidad social.

En este sentido la política regulatoria sobre radiodifusión debe promover políticas públicas activas de inclusión social, por ejemplo a través de prácticas y procedimientos administrativos que les permitan superar la vulnerabilidad jurídica y económica.

Los organismos internacionales coinciden en que resultan inadmisibles los procedimientos y prácticas administrativas que profundicen la desigualdad en el ejercicio del derecho a la comunicación. De esta forma, se pone en riesgo la continuidad y sostenibilidad de estos proyectos de comunicación.⁴

Este marco jurídico integrado por la Ley 26.522, los tratados internacionales sobre derechos humanos y los estándares fijados por la RELE, son el camino que debe seguir cualquier organismo regulador para que el reconocimiento formal de los medios comunitarios se convierta en ejercicio real y efectivo de sus derechos.

En cuanto a los derechos de los pueblos originarios reconocidos en la Ley 26.522, tienen fundamentos constitucionales y se relacionan con el reconocimiento de la preexistencia étnica y cultural indígena (art. 75 inc. 17 Constitución Nacional).

Las políticas regulatorias positivas que fija la Ley 26.522 para este sector en sus artículos 97 y 152 procuran hacer efectiva la pluralidad informativa.

El sustento normativo de estas políticas se encuentra en las interrelaciones de la Ley 26.522 con los derechos y obligaciones que establecen la Constitución Nacional, la Convención Americana de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Convenio N° 169 de la OIT, las Declaraciones Interamericana e Internacional de Derechos de Pueblos Indígenas y la Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales de la UNESCO.

⁴ Confirme CIDH, Relatoría Especial sobre Libertad de Expresión, Informe Anual 2002, Capítulo IV, Apartado E. El ejercicio de la libertad de expresión por medios de comunicación comunitarios, párrafo 43.



*Defensoría del Público de Servicios de
Comunicación Audiovisual*

Este último instrumento establece el deber del Estado de adoptar medidas para proteger y promover la diversidad de expresiones culturales, especialmente cuando corren peligro de extinción o grave menoscabo, como es el caso de las expresiones culturales y comunicacionales indígenas (ver artículos 5, 6, 7 y 8 de la Convención).

Entre las medidas positivas que debe adoptar el Estado se encuentran la adecuación de los procesos administrativos y la eliminación de obstáculos que impidan el acceso al derecho a la comunicación de los pueblos indígenas. De hecho, la CIDH ha expresado que: "Los Estados tienen la obligación de adoptar medidas para impedir la ocurrencia de demoras, y los pueblos indígenas y tribales tienen un derecho a que se adopten medidas para prevenir retrasos indebidos, libres de excesivos rigores legales o de costos elevados; para la Comisión, los procedimientos que son largos, repetitivos, demorados, costosos o formalistas perjudican los derechos de las comunidades"⁵.

En este mismo orden de ideas, la CIDH afirmó que: "341. Los Estados también están en el deber de asegurar que los trámites de esos procedimientos sean accesibles y simples y que los órganos a su cargo cuenten con las condiciones técnicas y materiales necesarias para dar una oportuna respuesta a las solicitudes que se les hagan en el marco de dichos procedimientos" y agregó que: "En la misma medida, los procedimientos administrativos correspondientes deben estar libres de formalismos o requisitos innecesarios, que obstaculicen su expedito desarrollo"⁶.

En función de lo expuesto, la Defensoría recomienda que se adopten las medias a su alcance para modificar o morigerar los

⁵ Ver CIDH, *Acceso a la Justicia e Inclusión Social: El camino hacia el fortalecimiento de la Democracia en Bolivia*. Doc. OEA/Ser.LV/II, Doc. 34, 28 de junio de 2007, párrs. 235, 238, 244; 297 - Recomendación 3 y CIDH, *Segundo Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en el Perú*. Doc. OEA/Ser.LV/II.106, Doc. 59 rev., 2 de junio de 2000, párr. 21.

⁶ CIDH, *Acceso a la Justicia e Inclusión Social: El camino hacia el fortalecimiento de la Democracia en Bolivia*. Doc. OEA/Ser.LV/II, Doc. 34, 28 de junio de 2007, párr. 242. Ver también: Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146, párr. 109 y 341.

obstáculos técnicos, procesales y burocráticos de las áreas dedicadas a tramitar las presentaciones de pueblos originarios y medios comunitarios y adoptar medidas diferenciadas que reviertan las condiciones de vulnerabilidad que les impiden ejercer su derecho a la comunicación.

Sin más que agregar y quedando a su disposición para colaborar en la implementación de esta políticas pública, lo saludo atentamente.

Dra. María José Guembe
Titular
*Defensoría del Público Servicios
de Comunicación Audiovisual*

