

AUDIENCIAS PÚBLICAS 2018

El funcionamiento de los servicios de comunicación audiovisual en Argentina
Aportes sobre derecho a la comunicación y convergencia

.....

material complementario
EL ESCENARIO DE LA REGULACIÓN DE LA COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL

Cronología de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual

La demanda y sanción de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual.

La Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual es producto de casi 30 años de demanda ciudadana. Desde la recuperación de la democracia en 1983 la sociedad civil organizada reclamó una ley que regule el funcionamiento de la radio y la televisión con criterios democráticos para reemplazar al Decreto-Ley de Radiodifusión impuesto por la Dictadura cívico militar en 1980.

En 2004, esas reivindicaciones, demandas y propuestas sectoriales se expresaron en los “21 puntos básicos por el derecho a la comunicación” presentados por la Coalición por una Comunicación (entonces Radiodifusión) Democrática que reúne a más de 300 organizaciones, universidades, medios comunitarios, sindicatos de prensa, organismos de derechos humanos.

En 2009 el Poder Ejecutivo Nacional tomó esa demanda y esas propuestas, presentó el anteproyecto de Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual y lo puso a consideración de la ciudadanía. En los 24 foros que se realizaron en todo el país participaron más de diez mil personas, se recogieron opiniones y sugerencias y se incorporaron más de cien modificaciones al proyecto original. Son incontables las charlas, talleres, conferencias y encuentros en todos los formatos que profundizaron los intercambios en cada rincón del país.

El Poder Legislativo convocó a Audiencias Públicas donde cada sector involucrado dio cuenta de sus perspectivas y nuevamente la sociedad civil organizada se involucró en el debate. El proyecto recibió 147 votos favorables, 4 en contra y una abstención en la Cámara de Diputados y 44 a favor y 24 en contra en el Senado. El 10 de octubre de 2009 fue sancionada y promulgada la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual 26.522.

Algunos de sus artículos fueron judicializados hasta que en 2013 la Corte Suprema de Justicia de la Nación resolvió su plena constitucionalidad tras escuchar a las empresas demandantes, al Estado y a organismos, académicos y a la ciudadanía que se expresaron en su defensa. Las audiencias de la radio y la televisión fueron representadas por la entonces Defensora del Público, Lic. Cynthia Ottaviano, que llevó sus reclamos y las propuestas del organismo ante la Corte Suprema de Justicia.

Es, por esto, la Ley más debatida en la historia del país, avalada por la sociedad civil y por los tres poderes del Estado.

Las organizaciones sociales; los medios comunitarios, alternativos, universitarios, los de arraigo local; los espacios académicos; los organismos de derechos humanos; los pueblos originarios y organizaciones de todo tipo se mantuvieron activos en los años posteriores a la sanción de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual: cada día frente a los micrófonos, tras las cámaras, en el diseño de proyectos cada vez más fuertes, en los espacios de intercambio para asumir cada nuevo desafío. En ese recorrido las audiencias se van posicionando también como sujetos de derecho y la Defensoría del Público como un organismo pionero en el reconocimiento de esa condición.

Los Decretos modificatorios de la LSCA, reacciones y proyecto de ley.

En diciembre de 2015, a pocos días de asumir el nuevo gobierno, el presidente sancionó una serie de Decretos de Necesidad y Urgencia y un decreto que afectan los derechos reconocidos en la ley. Primero se creó el Ministerio de Comunicaciones, se intervino la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA), se despidió a muchos/as de sus empleados/as y funcionarios vulnerando garantías legales, para después disolverla y crear el Entre Nacional de Comunicaciones (ENACOM).

A través del Decreto 267/2015 se derogaron y modificaron artículos centrales de la ley, especialmente los que tienen que ver con los organismos de aplicación, con las medidas para evitar la concentración en la propiedad de los medios que garantizaban pluralidad y diversidad en la comunicación y se dejó de considerar el cable como servicio de comunicación audiovisual. La Defensoría del Público se expresó sobre esos Decretos en la [Resolución 21/2016](#). En abril de 2016, fueron respaldados por la Cámara de Diputados de la Nación.

Los ejemplares de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual se levantaron como pancartas en las plazas para defender el derecho a la comunicación. La Coalición por una Comunicación Democrática actualizó y fortaleció sus debates y presentó los [“Nuevos 21 puntos”](#), una plataforma que piensa el futuro de la regulación de la comunicación y la convergencia.

En abril de 2016, representantes de organizaciones sociales y de Derechos Humanos, Universidades y medios comunitarios plantearon ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos la incompatibilidad de los DNUs con los estándares internacionales de libertad de expresión. La CIDH escuchó también a funcionarios del Estado nacional y, con el comunicado N° 49/16 tomó nota de “la transitoriedad de la situación vigente”, se comprometió a dar seguimiento al proceso y recordó “el principio de no regresividad en materia de derechos humanos”.

El DNU 267/15 dispuso además la creación de la “Comisión para la Elaboración del Proyecto de Reforma, Actualización y Unificación de las Leyes Nro. 26.522 y 27.078”, es decir, la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual y la Ley de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones – Argentina Digital. La [Comisión](#) se conformó en marzo de 2016 y se dio un plazo de 180 días para elevar el proyecto de ley. Después de una primera extensión del plazo, en marzo de 2017 el Ministerio de Comunicaciones anunció que la Comisión había cumplido con su mandato y abrió un nuevo período de 180 días, en este caso para “disponer la apertura y desarrollo de un proceso de nuevas consultas”. En agosto de 2018 el plazo se volvió a extender por 90 días hábiles más.

Durante la primera etapa del proceso de elaboración del proyecto de ley se realizaron las denominadas “reuniones participativas”. Los 20 encuentros registrados se realizaron en la Ciudad de Buenos Aires y quienes participaron lo hicieron exclusivamente con invitación de la Comisión redactora y sin conocer el texto del proyecto, sólo se había publicado, en julio de 2016, los “[Principios que regirán la Ley de Comunicaciones Convergentes](#)”. Casi 40% de los consultados fueron entidades empresariales. 2,7% fueron organizaciones sin fines de lucro. No hubo representación de pueblos originarios, entre otros sectores excluidos del debate.

Se realizaron también “Debates académicos” en cinco Universidades. Todos los expositores fueron convocados por la Comisión redactora y hubo denuncias, recibidas y canalizadas por la Defensoría del Público, respecto a la ausencia de un debate sustantivo. La “consulta ciudadana” se realizó a través de un formulario digital que, con una extensión máxima de 300 caracteres, invitó a expresarse sobre una serie de temas preestablecidos.

Con fecha del 27 de diciembre de 2017 se publicó en el Boletín Oficial la [Resolución 694-E](#) que establece una nueva prórroga, de 180 días, para la presentación del anteproyecto. El Ministerio de Modernización resuelve también mediante esa Resolución la apertura al público de los documentos producto del proceso que llevó adelante la Comisión redactora y una nueva instancia de consulta. Días después, Andrés Gil Domínguez, uno de los integrantes de la disuelta Comisión redactora, publicó en su [blog](#) personal el [Documento preliminar del Anteproyecto de Ley de Comunicaciones Convergentes - Comisión Redactora](#). La Defensoría del Público solicitó a ENACOM acceder a ese documento y así pudo hacerlo personalmente, en la sede del organismo de aplicación en la Ciudad de Buenos Aires.

El 23 de febrero se abrió una nueva [consulta online](#) que invita a expresarse, durante 60 días, sobre 4 ejes: Internet de las cosas, Desarrollo de redes de telecomunicaciones, Despliegue de infraestructura y Otros. Como base para esta consulta, se pueden descargar los textos de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual y de la Ley Argentina Digital.

Es en el marco de este proceso que la Defensoría del Público convoca a la ciudadanía a participar de Audiencias Públicas regionales, tal como indica la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual.

Principios y convergencia

Paradigma de derechos.

“Toda persona tiene derecho a investigar, buscar, recibir y difundir informaciones, opiniones e ideas, sin censura previa, a través de la radio y la televisión, en el marco del respeto al Estado de derecho democrático y los derechos humanos”. Así dice el primero de los 21 puntos definidos por la Coalición por una Comunicación Democrática en 2004 en consonancia con la Declaración Universal de los Derechos Humanos, con Convenciones, Declaraciones y recomendaciones del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Es también el punto de partida de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, la primera en nuestro país que se sustenta en el derecho humano a la libertad de expresión. Expresa la concepción de la comunicación como derecho humano, respeta su dimensión individual y colectiva, acorde a la etapa universalista que ubica a las audiencias en el centro de la escena concebidos como plenos sujetos de derecho.

La Ley 26.522 establece que “La actividad realizada por los servicios de comunicación audiovisual se considera una actividad de interés público, de carácter fundamental para el desarrollo sociocultural de la población” y que “el Estado debe salvaguardar el derecho a la información, a la participación, preservación y desarrollo del Estado de Derecho, así como los valores de la libertad de expresión.”

Otros principios generales de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual en su redacción original:

- La promoción de la diversidad y el pluralismo a través de:
 - El reconocimiento de tres tipos de prestadores: de gestión privada con fines de lucro y sin fines de lucro y públicos de gestión estatal y no estatal, como las emisoras gestionadas por instituciones educativas, la iglesia católica y los pueblos originarios.
 - Límites a la concentración mediática y de mecanismos participativos para la renovación de licencias.
- La promoción del federalismo, la diversidad cultural y la industria nacional audiovisual a través de cuotas de programación y música nacional, local e independiente.
- La transparencia, la participación plural y la independencia en los organismos de aplicación de la ley y en los órganos consultivos, a través de la creación y conformación de la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA), del Consejo Federal de Comunicación Audiovisual (CoFeCA), el Consejo Asesor de la Comunicación Audiovisual y la Infancia (CoNaCal), la Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual, Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado (RTA – SE), el Consejo Consultivo Honorario de los Medios Públicos y la Defensoría del Público. Este es uno de los puntos centrales afectados por los decretos presidenciales a fines de 2015.
- El fortalecimiento del sistema de medios públicos.
- El reconocimiento y protección de sectores postergados y nuevos sujetos de derechos comunicacionales, a través de la promoción de la equidad de género, de la salvaguarda de los derechos de niñas, niños y adolescentes, de la accesibilidad de las personas con discapacidad, entre otros.

- El reconocimiento de las audiencias de la radio y la televisión como sujetos de derecho, y la creación de la Defensoría del Público para difundir, promover y defender esos derechos.

La Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual se inscribe en el paradigma de la comunicación como derecho humano. Entiende a los medios como un servicio de interés público y no (sólo) como un negocio y otorga al Estado un rol activo en la promoción y salvaguarda de este derecho.

Los Decretos que modifican la LSCA.

Los DNU y decretos presidenciales que afectan el articulado de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual tienen múltiples implicancias regresivas. La [Resolución 21/2016](#) expresa el posicionamiento de la Defensoría del Público a partir de las denuncias recibidas por el organismo. Para analizarlas, organiza las modificaciones que introducen los DNU en estas grandes líneas:

- 1) “La disolución de los organismos colegiados y plurales que dicha Ley había creado para llevar a cabo su implementación y la remoción sin causa de todos sus integrantes”. Esto implica la desarticulación de las instituciones creadas por la Ley 26.522 con criterios de pluralismo y participación. Reemplazan un organismo autárquico y plural por uno gubernamentalizado y disuelven o modifican otros.
- 2) “La creación de una nueva Autoridad para aplicar la normativa audiovisual y de telecomunicaciones dependiente del Presidente de la Nación”. Además de la disolución o modificación de los organismos y consejos creados por la LSCA, subsumió al organismo de aplicación al Ministerio de Comunicaciones, creado en diciembre de 2015 y clausurado en julio de 2017. El DNU 513/17 delega sus funciones en el Ministerio de Modernización.
- 3) “El desmantelamiento de las regulaciones fundamentales que la normativa audiovisual establecía para evitar la concentración monopólica, oligopólica o indebida en los medios audiovisuales”. Con ello, favorece la homogeneización y extranjerización de las programaciones y deja desprotegida a la industria cultural nacional. Esto afecta a la diversidad y el pluralismo en los servicios de comunicación audiovisual.

Incluso la competencia, reivindicada en decretos y expresiones públicas como criterio regulador del sistema de medios, se ve limitada tanto por el DNU 267/15 como por el decreto 1340/17 que estableció plazos y condiciones para el acceso de los licenciatarios de servicios de comunicación audiovisual al mercado de las telecomunicaciones y viceversa, favoreciendo a los actores dominantes. Son correlativos de los anuncios de fusión de dos de los mayores actores del sector de las comunicaciones.

- 4) “La exclusión del servicio de televisión por suscripción –salvo el satelital- de la regulación de la Ley N° 26.522, dejándolo de considerar servicio de comunicación audiovisual para comprenderlo como telecomunicación” y 5) “La eliminación de derechos de las audiencias, como el abono social”.

El debilitamiento de los derechos de las audiencias es una de las consecuencias negativas de la exclusión del cable de la Ley 26.522 y, por consiguiente, de su consideración de servicio de comunicación audiovisual. La prevalencia de la lógica de las telecomunicaciones por sobre la de los servicios de comunicación audiovisual prioriza la noción de consumidores y usuarios en detrimento de la concepción de las audiencias como sujetos de derecho.

En relación a los derechos de las audiencias, hay que mencionar también la acefalía en que se encuentra la Defensoría del Público. Después de la culminación del mandato de su primera titular, las autoridades competentes no han impulsado el proceso de designación de un/a nuevo/a Defensor/a.

Además, en este año y medio, se demoró considerablemente en algunos casos y, en la mayoría, se postergó por tiempo aún indefinido, el pago de los fondos de fomento a la comunicación audiovisual comunitaria e indígena y no se realizaron nuevos llamados a concurso; se realizaron decomisos de emisoras comunitarias y PyMEs en diversos puntos del país; no se realizaron las audiencias públicas que permiten establecer el listado de acontecimientos de interés relevante para garantizar el acceso gratuito; se debilitaron la producción de contenidos locales y los medios y señales públicas con la consiguiente pérdida de puestos de trabajo además del perjuicio a los derechos de las audiencias.

La convergencia.

Los alcances y lineamientos de lo que se ha denominado “convergencia” no están expuestos aún en documentos oficiales. Desde diversos espacios se advirtió sobre el riesgo de que bajo ese concepto el sector audiovisual quede subsumido a una visión tecnologista y desreguladora en desmedro de las protecciones de la diversidad y el pluralismo. Se alertó también que otorgar igual tratamiento a las telecomunicaciones y el audiovisual desconoce la lógica propia de cada sector si no se distinguen normativas específicas por tipo de servicios.

La Defensoría del Público aportó, en su [presentación ante la Comisión redactora](#) en septiembre de 2016, una definición posible sobre comunicación audiovisual “convergente” comprendiendo la radiodifusión televisiva, los servicios de radiodifusión sonora, los servicios de video a la carta, los servicios audiovisuales de libre transmisión disponibles en la red de internet abierta (OTT), independientemente del transporte y del soporte utilizados para su transmisión y de que se presten con o sin suscripción.

Enfatizó que a la noción de convergencia “deben extenderse la totalidad de los derechos humanos ya reconocidos -en aplicación del principio de no regresividad mencionado- y se deben profundizar los necesarios para una mayor inclusión social y una adecuada garantía de la libertad de expresión y el acceso a la información”.

El sentido de las tecnologías, señaló, está “más que en los dispositivos que se desarrollan, en las formas culturales en que éstos son utilizados y definidos por la sociedad”. La convergencia es, antes que un fenómeno tecnológico, un proceso cultural.

En sentido similar, la Coalición por una Comunicación Democrática escribió en el primero de los Nuevos 21 Puntos que “la comunicación es un derecho humano que incluye todos los soportes y plataformas” y destacó: “la comunicación es un derecho humano universal y no una mercancía”. En ese sentido, especifica: “Esta definición comprende a todas las formas de comunicación de las personas, incluyendo todos los medios y soportes, cualquiera sea la tecnología utilizada para la difusión y recepción de contenidos. Las reglamentaciones y decisiones a nivel nacional, provincial y municipal deben cumplir y respetar los tratados y convenios internacionales en la materia.”

En virtud de la necesidad de proteger el derecho humano a la comunicación, la Defensoría planteó que:

- “la normativa no debe ser regresiva, sino al contrario debe ampliar los alcances regulatorios en relación con la comunicación audiovisual, al contemplar los cambios tecnológicos y las prácticas culturales de la ciudadanía, que varían de acuerdo con el efectivo acceso y la universalización de esas tecnologías”.
- “la regulación debe abarcar a toda actividad cultural, cuya responsabilidad editorial corresponde a la prestación de un servicio de comunicación audiovisual o producción de señales o contenidos y que tenga por finalidad proporcionar programas o contenidos –valga la redundancia- con el objeto de informar, entretener o educar al público en general, a través de redes de comunicación de cualquier tipo.”

Desde esta concepción, la Defensoría describió una serie de derechos que deben garantizarse a las personas en su relación con la comunicación audiovisual:

- El acceso igualitario de toda la población a la comunicación y a los contenidos audiovisuales.
- El pluralismo y la diversidad de medios y de contenidos, con el compromiso del Estado como garante de ese principio. Para eso deben establecerse limitaciones a la concentración, políticas de promoción de la producción de contenidos nacionales y locales, el fortalecimiento de las emisoras públicas y comunitarias y su sostenibilidad.
- La protección de los derechos de las personas en la comunicación audiovisual. Esto requiere la protección frente a expresiones discriminatorias; fortalecer la participación activa y los derechos de niños, niñas y adolescentes; la protección del derecho a la información y a la libre expresión, instituciones de fiscalización y de protección de los derechos de las audiencias; políticas públicas de alfabetización mediática y promoción de derechos.

Demandas de las audiencias de la radio y la televisión.

En 2016 la Defensoría del Público dedicó sus [Audiencias Públicas](#) a recibir de la ciudadanía “balances y propuestas para profundizar los derechos de las audiencias”. En este proceso participativo, el público audiovisual, representantes de organizaciones, universidades, sindicatos y medios audiovisuales de todo el país coincidieron en señalar que los derechos consagrados en la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual son un piso mínimo que no puede ser removido ni vulnerado, sino profundizado o fortalecido.

Las propuestas y demandas que se registraron en las tres Audiencias Públicas y 25 foros que profundizaron el proceso de consulta pueden sintetizarse en estos 14 ejes:

1. Opiniones y perspectivas sobre la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual y los Decretos de Necesidad y Urgencia que afectan su articulado y principios rectores.
2. Criterios y principios generales para profundizar los derechos de las audiencias.
3. Promoción de la comunicación sin fines de lucro, comunitaria e indígena.
4. Políticas públicas en relación al funcionamiento de los medios educativos y universitarios.

5. El rol, el funcionamiento, las misiones y funciones de los medios públicos.
6. Lineamientos para garantizar la accesibilidad de las personas con discapacidad.
7. Propuestas sobre alfabetización mediática con enfoque de derechos o educación en comunicación.
8. Reordenamiento del espectro y límites a la concentración mediática.
9. Promoción de la producción local, de la diversidad y el pluralismo en todos los medios.
10. Enfoques y medidas para ampliar los derechos y la protección de los sectores históricamente marginados del sistema de medios.
11. Reglas para la distribución de publicidad oficial.
12. Reclamos en relación a la situación laboral de los/as trabajadores/as de los medios de comunicación audiovisual.
13. Criterios sobre la conformación y funcionamiento de los organismos de control. Instancias de consulta y participación de los diversos sectores vinculados a la comunicación.
14. Lineamientos en relación a la tarea de la Defensoría del Público.

El desarrollo de cada uno de estos ejes puede leerse en los informes de las Audiencias Públicas de la región [Sur](#), [Norte](#) y [Centro](#) y en los [aportes presentados por la Defensoría ante la Comisión redactora](#).

Las Audiencias Públicas convocadas por la Defensoría del Público en 2017 son una invitación a profundizar en las propuestas, necesidades y dificultades en torno a la idea de convergencia y su vínculo con los servicios de comunicación audiovisual, en el marco del derecho a la comunicación.

Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual

www.defensadelpublico.gob.ar

0800 999 3333 | tw @DefdelPublico | fb /defensoriadelpublico

audienciaspublicas@defensadelpublico.gob.ar

Dr. Adolfo Alsina 1470, Ciudad de Buenos Aires