



*Defensoría del Público de Servicios de
Comunicación Audiovisual*

Buenos Aires, 21 de septiembre de 2016

C.A. N° 153/2016

**Señores y señoras integrantes de la
Comisión para la Elaboración del Proyecto de Ley de Reforma, Actualización y Unificación
de las Leyes 26.522 y 27.078**

Me dirijo a ustedes en mi carácter de Defensora del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual en el marco del Reglamento de la Comisión para la Elaboración del Proyecto de Reforma, Actualización y Unificación de las leyes 26.522 y 27.078, a fin de acompañar las consideraciones de este organismo en relación con proyecto de reforma en cuestión.

La Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual se expresó en su Resolución N° 21/2016 sobre las múltiples implicancias regresivas del régimen de modificaciones y derogaciones que establecieron los decretos del Poder Ejecutivo Nacional (13, 236 y 267 del año 2015) sobre el campo de la comunicación audiovisual y, en especial, sobre los derechos de las audiencias.

Fundamentalmente alertó sobre la gubernamentalización de los organismos de aplicación, el fomento de la concentración monopólica y oligopólica, la afectación de los derechos al pluralismo y la diversidad y las consecuencias negativas que implicó la exclusión del servicio de televisión paga por vínculo físico de la consideración de servicio de comunicación audiovisual, en el campo del derecho humano a la comunicación, y su regulación por la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA).

A partir de esas regresiones en los derechos, la Resolución 21/2016 de esta Defensoría dispuso convocar a un espacio de participación y debate permanente, en todo el país, para recibir opiniones y propuestas sobre la profundización de los derechos de las audiencias, el derecho humano a la comunicación, el acceso a la información y libertad de expresión, la limitación a la concentración comunicacional y la vigencia de los lineamientos y directivas del Sistema Interamericano de Derechos Humanos sobre el campo comunicacional.

En cumplimiento de esas prescripciones se propuso que las Audiencias Públicas que la Defensoría realiza anualmente en todo el país se concentraran en el eje temático "Balances y propuestas para profundizar los derechos de las audiencias".

A su vez, previo a las Audiencias, se convocó a 25 foros en todo el país, en los que más de mil personas brindaron aportes; y se promovieron diversos encuentros con

académicos de universidades nacionales, centros de estudio, sindicatos y organizaciones de la sociedad civil sobre el alcance de los derechos humanos en el marco de la comunicación convergente.

Por otra parte, a través de la Resolución 21/2016 se comunicó la plena disposición de la Defensoría del Público para realizar aportes que permitieran garantizar el respeto y garantía de los derechos del público audiovisual a la comunicación, la expresión y la información en la supuesta legislación que la Comisión Redactora creada por el DNU presidencial elaborara.

Por último, recordamos que en la Resolución mencionada se recomendó a esta Comisión Redactora que solicitara el acompañamiento técnico de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos frente a cualquier modificación, derogación, o creación de normas que puedan afectar directa o indirectamente a la libertad de expresión.

Es decir que a partir del escenario regresivo planteado por los decretos y DNU, la Defensoría decidió encarar un proceso participativo en el que los aportes y comentarios del público audiovisual, de organizaciones, universidades, sindicatos y medios audiovisuales 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.

Ello en virtud del principio de no regresividad de los derechos humanos, vigente en el orden público normativo internacional, que obliga al Estado argentino y compromete su responsabilidad internacional.

Por ello, los derechos humanos que nuestro Estado ha reconocido a la ciudadanía en la legislación interna, junto a los lineamientos de la Convención sobre la Preservación y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales de la UNESCO, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y las directivas que dentro del Sistema Interamericano de Derechos Humanos se han establecido para la plena vigencia del derecho humano a la comunicación, constituyen el marco donde deben debatirse los cambios de orden tecnológico y cultural que una nueva legislación pretenda regular.

En este sentido, las propuestas elaboradas por la Defensoría del Público en el presente documento se orientan a la ampliación y profundización de los derechos de las audiencias, de acuerdo con las prácticas culturales relativas al campo audiovisual.

Así como la sociedad moderna produjo un nuevo sujeto social, el ciudadano moderno, la sociedad mediática actual (Verón: 1992) es productora de una ciudadanía nueva, la ciudadanía comunicacional. Si la ciudadanía moderna supuso el reconocimiento de derechos civiles, políticos y sociales característicos del constitucionalismo liberal y del constitucionalismo social de mediados del siglo XX, el contenido de la ciudadanía comunicacional implica el reconocimiento de un conjunto de derechos que se inscriben en



*Defensoría del Público de Servicios de
Comunicación Audiovisual*

el constitucionalismo multicultural de fines del siglo XX y comienzos del XXI, en el que la profundización de la democracia y de la igualdad se vinculan no sólo con derechos redistributivos, sino con derechos de reconocimiento de las identidades colectivas, plurales y diversas.

La consideración de la comunicación como derecho humano supone la consideración de que las personas son productor y receptor de ideas, informaciones y opiniones, no de manera pasiva, y la comunicación es comprendida como un bien social al ser parte fundamental de su formación. Según ha explicado la jurisprudencia interamericana, la libertad de expresión es un derecho con dos dimensiones: una individual, consistente en el derecho de cada persona a expresar los propios pensamientos, ideas e informaciones; y una dimensión colectiva o social, que refiere al derecho de la sociedad a procurar y recibir cualquier información, a conocer los pensamientos, ideas e informaciones ajenos y a estar bien informada.¹ Hoy resulta impensable el ejercicio de buena parte de los derechos sin la mediación de los medios masivos de comunicación. Esto exige el reconocimiento de las necesidades informacionales y comunicacionales como derechos que dan sentido y concreción a la ciudadanía.

Es que nos encontramos ante un nuevo paradigma de la comunicación audiovisual. La información, primero, fue del Poder; luego, de la empresa informativa; más tarde, de los periodistas; y ahora mismo del público, como sujeto universal. La idea de que la información es el objeto de un derecho humano y la libertad el único modo de ejercitar con sentido ese derecho, llevan a la conclusión revolucionaria de que la información pertenece al público (Soria, 1991:13). El público no es un sujeto pasivo del derecho a comunicar, sino un sujeto central que en una democracia participativa se involucra en la resignificación de la información y es también parte esencial para decidir cómo quiere recibir la información a partir de la cual toma cotidianamente todo tipo de decisiones, siempre y cuando pueda elegir.

La información no es una mercancía, sino un derecho. Esta es la concepción universalista del derecho a la comunicación, que implica el reconocimiento de la titularidad universal de este derecho, indivisible del resto de los derechos humanos con los que nos conforman como personas, no sólo individualmente sino, en forma simultánea en lo social o colectivo. Los servicios de comunicación audiovisual son parte integrante e inescindible del derecho humano a la comunicación.

A continuación se detallan los aportes surgidos de las tres Audiencias Públicas realizadas en 2016, de las que participaron más de 700 personas y 346 en calidad de oradores y se realizaron en:

¹ Corte IDH, Casos Kimel Vs. Argentina, Claude Reyes y otros, López Álvarez Vs. Honduras. Herrera Ulloa Vs. Costa Rica, Ivcher Bronstein Vs. Perú, La Última Tentación de Cristo (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile; Opinión Consultiva OC-5/85, entre otros.

1-Región Sur, convocada en el mes de mayo, que incluyó las provincias de Tierra del Fuego, Chubut, Santa Cruz, Río Negro, Neuquén y La Pampa.

2-Región Norte, realizada en julio la cual reunió manifestaciones de la población de Jujuy, Salta, Tucumán, Formosa, Chaco, Santiago del Estero, Catamarca, La Rioja y San Juan.

3- Región Centro, abarcando las inquietudes y demandas de las provincias de Buenos Aires, Entre Ríos, Misiones, Corrientes, San Luis, Mendoza, Córdoba y Santa Fe.

1. Síntesis de los aportes de la ciudadanía en las Audiencias Públicas organizados por ejes temáticos²

Acceso a información socialmente relevante

Se planteó la necesidad de que la regulación de los medios contribuya a que éstos difundan información socialmente relevante con abordajes responsables, plurales, diversos e interculturales.

Se demandó que esas informaciones no solo estén formalmente disponibles sino que sean efectivamente accesibles para toda la ciudadanía, incluidas las personas con discapacidad con la inserción de subtítulo oculto.

Promoción de la comunicación sin fines de lucro, comunitaria e indígena

Fueron numerosas las presentaciones que giraron en torno a los medios de comunicación sin fines de lucro. Se demandó la continuidad, efectivización y profundización de las políticas públicas dirigidas a este sector diferenciando la comunicación comunitaria, alternativa y popular como un sector específico, en especial con medidas de fomento y concursos para acceso a licencias por parte de los medios comunitarios.

Se demandó que se garantice la mitad de la reserva del 33% del espectro a los medios comunitarios, alternativos y populares, dentro de los sin fines de lucro, y se garanticen soluciones de sostenibilidad, para que no queden confinados a la inestabilidad. Se mencionaron cuestiones normativas, burocráticas, administrativas, económicas, fiscales e impositivas que inciden en la sostenibilidad. Se demandó la necesidad de que el Estado desarrolle políticas que permitan la consolidación organizativa, profesional y económica de los medios comunitarios. En concreto, se reclamó: el fomento de la construcción de redes

² Pueden consultarse en el anexo de este documento las versiones taquigráficas de las tres Audiencias Públicas, el documento *21 puntos por el Derecho a la Comunicación*, aprobados por unanimidad en el Congreso Nacional por una Comunicación Democrática, y las presentaciones, en la Audiencia Pública Región Centro, de la Multisectorial por el Trabajo, la Ficción y la Industria Audiovisual Nacional, del equipo PIO CONICET y de un grupo de personas con discapacidad.



*Defensoría del Público de Servicios de
Comunicación Audiovisual*

de medios, apoyo para el fortalecimiento de las organizaciones, acompañamiento para la creación de nuevos medios sin fines de lucro, líneas de financiamiento, capacitaciones permanentes, federalización y regionalización de las políticas vinculadas al sector, fomento de la producción de contenidos, aportes del presupuesto nacional, facilidades impositivas y requerimientos diferenciados para el acceso a licencias.

Representantes de comunidades y organizaciones de pueblos originarios señalaron la necesidad de dar continuidad y profundizar las políticas públicas y conquistas vinculadas a la comunicación con identidad en un marco de reparación histórica del Estado hacia los pueblos indígenas. Se solicitó que si existe una nueva legislación esta amplíe las garantías que establece la LSCA para fomentar el desarrollo de los medios gestionados por pueblos originarios y alienten la producción de contenidos interculturales propios y su inclusión también en las grillas y programaciones de otros medios.

La interculturalidad fue reivindicada como principio fundamental de la democracia. Desde esa concepción se reclamó un Estado más justo e inclusivo que diseñe políticas en el marco del respeto, preservación y desarrollo de las identidades indígenas.

Hubo señalamientos críticos sobre los "17 principios que regirán la Ley de Comunicaciones Convergentes", documento presentado por la Comisión Redactora de la Nueva Ley de Comunicaciones. Se mencionó especialmente el principio 17 que, según los y las participantes de las audiencias, expresa una concepción limitada y riesgosa de los medios comunitarios o populares porque los concibe como subsidiarios de la comunicación comercial, con un rol asistencial en relación a los sectores vulnerados y los desconoce como actores políticos legitimados en el escenario mediático y con incidencia en la disputa de sentidos sociales a nivel local, provincial, regional y nacional. Se señaló además que el documento no menciona la reserva de espectro para este sector y que lo expresado allí puede interpretarse como un corrimiento del Estado respecto de sus responsabilidades.

Políticas públicas en relación al funcionamiento de los medios educativos y universitarios

Se denunció que diversas experiencias de medios universitarios, y los medios pertenecientes al sistema educativo en general, sufren en este momento fuertes dificultades presupuestarias debido a un vaciamiento de los diversos proyectos y programas que los impulsaron desde el Estado Nacional. Los principales afectados serían los canales televisivos universitarios, aunque las radios también sufren similares consecuencias.

Se demandó que la legislación vuelva a contemplar específicamente a los medios universitarios y que los organismos de aplicación de la ley vuelvan a reservar espacio para su representación. Concretamente, se demandó la continuidad de las garantías establecidas en los artículos 145 a 150 de la LSCA. Se hizo hincapié en la necesidad de mantener y profundizar las líneas de desarrollo, promoción y financiamiento para las radios escolares y universitarias.

Se solicitó la promoción y acompañamiento estatal en aspectos económicos y presupuestarios y en el diseño y ejecución de políticas de capacitación que fortalezcan a quienes participan y a los medios del sistema educativo.

Se reclamó también que se tengan en cuenta las diferencias entre las diversas instituciones universitarias del país y los contextos en que desarrollan sus actividades.

El rol, el funcionamiento, las misiones y funciones de los medios públicos

Se demandó que se amplíe la existencia de medios estatales y que éstos sean garantes de la pluralidad, la diversidad e innovación cultural y la participación ciudadana. Se destacó la tarea que cumplen en relación con las necesidades de la ciudadanía.

Se demandó que se fortalezca y amplíe la presencia territorial de los medios públicos; que se aumenten sus presupuestos y financiamiento; que garanticen la libertad de expresión y la pluralidad en la línea editorial; que den seguridad laboral a los y las profesionales que se desempeñan en estos espacios; que se impida la persecución ideológica, que se sostenga la reserva de frecuencias para todas las instancias del Estado, incluso con propuestas vinculadas a la creación de canales que transmitan los debates legislativos y otras informaciones de interés público, y que a través de sus emisiones se difundan producciones audiovisuales independientes.

Se reclamó la federalización de los contenidos y que estos den cuenta de la vida de las comunidades más allá de su extensión y territorios, y que se activen los mecanismos de participación ciudadana, auditoría y control para respetar y promover del pluralismo político, religioso, cultural, lingüístico y étnico. Se exigió que se garantice el funcionamiento del Consejo Honorario Consultivo de los Medios Públicos.

Lineamientos para garantizar la accesibilidad de las personas con discapacidad

Diversas exposiciones estuvieron centradas en las dificultades que existen hoy en relación con la accesibilidad de las personas con discapacidad a los servicios de comunicación audiovisual, en el reclamo de mayores precisiones legislativas específicas que permitan la aplicación eficaz de las herramientas de accesibilidad, interpretación de Lengua de Señas Argentina; subtítulo oculto y audiodescripción narrativa.

Por otra parte se demandó que las herramientas se extiendan a la comunicación audiovisual que la normativa regule, independientemente del transporte y el soporte. Es decir que se pide que se mantengan y profundicen sus alcances.

Al mismo tiempo, se solicitó que el organismo encargado de aplicar la Ley, creé un área específica de accesibilidad.

Expositores y expositoras recordaron que no garantizar el pleno acceso constituye un acto discriminatorio y que la legislación nacional e internacional obliga a los Estados a generar condiciones para que las personas con discapacidad accedan en forma igualitaria a la información y al ejercicio pleno del derecho a la comunicación.



*Defensoría del Público de Servicios de
Comunicación Audiovisual*

Propuestas sobre alfabetización mediática con enfoque de derechos o educación en comunicación

Algunas exposiciones hicieron hincapié en la necesidad de desarrollo de la educación en comunicación desde una perspectiva de derechos, como un mecanismo de fortalecimiento de una ciudadanía crítica capaz de participar en los procesos sociales, políticos y culturales.

Se propuso que la legislación incluya un plan de alfabetización comunicacional nacional, para promover y facilitar que esta perspectiva esté presente en las carreras vinculadas a la comunicación y la formación de profesionales de los medios, en escuelas, en ámbitos de educación formal, y también en espacios de educación no formal. En ese sentido, diferentes participantes hicieron llegar propuestas destinadas a que se contemple la creación de espacios educativos -curriculares y/o dentro de instituciones educativas- destinados a reflexionar, producir contenidos audiovisuales y compartir conocimientos sobre el derecho a la comunicación y la información.

Reordenamiento del espectro y límites a la concentración mediática

Diversas exposiciones incluyeron críticas a la actual flexibilización de la normativa y promoción de la concentración mediática en tanto atenta contra la pluralidad de voces y la libertad de expresión. Expresaron preocupación ante las decisiones gubernamentales implementadas que actúan en este terreno.

Se señaló la necesidad de volver a establecer límites a la conformación de actores sustancialmente más poderosos que otros dentro del sistema de medios y se avance en los procesos de desmonopolización y desconcentración tanto en la producción como en la distribución de contenidos. Se demandó que no sean las lógicas del mercado las que determinen la dinámica de la actividad.

Se demandó que la legislación vuelva a prever mecanismos concretos para favorecer la pluralidad y diversidad, especialmente líneas de apoyo y financiamiento que consideren de manera diferenciada a medios de gran capacidad comercial respecto de pequeñas y medianas empresas y organizaciones. Para esto, se propuso generar mapas de medios exhaustivos y actualizados a nivel nacional.

Promoción de la producción local, de la diversidad y el pluralismo en todos los medios

Fueron numerosas las exposiciones y diversos los sectores desde los cuales se demandó que la legislación contemple la promoción de la producción local, el federalismo -en términos provinciales y regionales-, la pluralidad y la diversidad y que se promueva el fortalecimiento y enriquecimiento de las identidades locales.

En esta línea, se cuestionaron los decretos y resoluciones que flexibilizan la transmisión en red que concentran la producción en pocos centros urbanos en detrimento de los contenidos y perspectivas propias y locales.

Se reclamaron instancias de formación a cargo de organismos estatales, la reincorporación al articulado de las exigencias sobre cuotas de pantalla para producciones locales, financiamientos específicos y fondos de fomento a la actividad audiovisual local.

Se solicitó que se promuevan y alienten proyectos mediáticos con arraigo local y vínculo con la comunidad. Para esto se propuso incluir en la legislación presupuestos mínimos no concursables para los medios comunitarios con la exigencia de que éstos garanticen un porcentaje de programación a cargo de organizaciones sociales e instituciones locales. No obstante, se enfatizó que la exigencia de contenidos y enfoques regionales y locales no está dirigida sólo a los medios comunitarios y públicos sino que los medios privados con fines de lucro, incluidos aquellos de gran alcance, deben respetar también esas necesidades de sus audiencias.

Se dijo que la legislación debe limitar la intervención de las grandes industrias extranjeras y de las radicadas en Buenos Aires, y debe apoyar el desarrollo de las pequeñas productoras que trabajan en el resto de las provincias para acompañar la profesionalización de trabajadores y trabajadoras audiovisuales en todo el territorio nacional, generar fuentes de trabajo locales y consolidar la industria audiovisual argentina.

Al mismo tiempo, se solicitaron políticas públicas específicas que promuevan y apoyen el sector de las Pymes de la comunicación. En este sentido, se señaló la necesidad de que se establezcan plazos razonables para la readecuación de las redes y la actualización tecnológica requeridas, de modo de garantizar su participación en igualdad de condiciones en el apagón analógico.

También se mencionó especialmente el rol fundamental que tienen los servicios de suscripción por vínculo físico y satelital en el acceso a medios audiovisuales y, frente a esto, la necesidad de regular esa actividad de manera que incluya producciones y señales locales.

Se demandó también que se generen condiciones legislativas o se implemente la aplicación de sanciones ante el incumplimiento, para posibilitar poner en pantalla una gran cantidad de producciones que en los últimos años se realizaron con perspectiva federal y plural y no han sido suficientemente difundidas. Se propuso que se generen cuotas de pantallas para estas producciones y también para las cinematográficas nacionales. Se propuso también la creación de un Instituto Nacional de la Televisión.

Se exigió junto a estas demandas la necesidad de que se efectivice la función de fiscalización de la autoridad de aplicación de la normativa, en relación con el cumplimiento de las cuotas de pantalla exigidas por la ley.

Enfoques y medidas para ampliar los derechos y la protección de los sectores históricamente marginados del sistema de medios

Muchas de las presentaciones estuvieron vinculadas a las sistemáticas exclusiones, estigmatizaciones y discriminaciones que sufren diversos sectores en los medios de



*Defensoría del Público de Servicios de
Comunicación Audiovisual*

comunicación: niñas, niños y adolescentes, mujeres, el colectivo LGTTTBIQ, personas con discapacidad, migrantes y personas privadas de su libertad, fueron algunos de los sectores mencionados.

Las exposiciones reconocieron avances en esta línea a partir de la LSCA y manifestaron una fuerte preocupación ante la posibilidad de que un nuevo marco normativo signifique un retroceso. Por esto se señaló la necesidad de mantener y ampliar las disposiciones que refieren a la inclusión efectiva de esos sectores y eviten cualquier forma de discriminación y estigmatización en los medios de comunicación.

Se solicitó que se amplíen las instancias de formación destinadas a profesionales de la comunicación, que se releven y alienten buenas prácticas profesionales y que se promueva la participación en los medios de los sectores de la ciudadanía históricamente postergados. Nuevamente se destacó el papel que juegan los medios comunitarios, escolares, universitarios, de pueblos originarios y públicos como espacios donde es posible la participación y expresión de esos sectores y desde ahí se demandaron acciones que faciliten y promuevan la existencia de esos medios.

Se destacó en este aspecto la labor que viene realizando al Defensoría del Público y la potencialidad de este organismo para ampliar los derechos que deberían extenderse a nuevas plataformas.

Se propusieron cuotas de pantalla con programación especialmente destinada y creada por jóvenes o la comunidad LGTTTBIQ, la promoción de la producción a cargo de los grupos marginados y su difusión, la emisión de campañas específicas sobre los derechos que asisten a colectivos históricamente vulnerados, tanto destinadas a esa propia comunidad como a la sociedad en general.

Además, se explicitó la necesidad de que los sectores excluidos no solo sean parte de los contenidos y la información de los medios en función de las particularidades y necesidades específicas, sino que tengan presencia en los medios como ciudadanos plenos y ciudadanas plenas capaces de expresarse –de manera directa y personal, con la presencia de sus propios cuerpos y voces- sobre la totalidad de los aspectos que hacen a la vida social e individual.

Los y las participantes destacaron que para que esa inclusión sea efectiva el Estado debe establecer políticas públicas, procurando que las desigualdades producto de exclusiones sistemáticas e históricas, sean revertidas. Se propuso realizar monitoreos de medios, promover instancias de construcción de conocimiento público con incidencia en las lógicas de producción mediáticas y la promoción de la formación sobre derechos humanos para profesionales de la comunicación.

Se solicitó que se generen instituciones específicas –como Observatorios de Medios- para el seguimiento de temáticas particulares como géneros, vejez o niñez y que se

continúe con el tipo de trabajo que lleva adelante la Defensoría del Público en respuesta a las demandas que pudieran surgir en esta línea.

Reglas para la distribución de publicidad oficial

Se expuso que el manejo de la pauta pública destinada a la publicidad de acciones de gobierno y difusión de información socialmente relevante debe basarse en criterios de equidad, transparencia y plena accesibilidad. Se bregó por la eliminación de todo tipo de beneficio discrecional. Se señaló que la regulación debe garantizar que estos fondos no se utilicen para premiar o castigar a los medios sino que deben otorgarse con criterios claros, independientes de las líneas editoriales y perspectivas políticas de los medios y sus responsables. Se subrayó también que es necesario distinguir claramente entre pauta estatal y publicidad partidaria o electoral.

Entre los criterios de distribución de pauta oficial se incluyó también la federalización. Se reclamó que el rating no sea el indicador que defina la distribución de la pauta oficial, y se demandó para su reparto la aplicación de criterios transparentes, no discriminatorios y federales.

Diversas exposiciones rescataron las propuestas sintetizadas en los “21 Puntos por el Derecho a la Comunicación” elaboradas por la Coalición por la Comunicación Democrática. A la vez, llamaron la atención sobre la ausencia de este tema en el documento de “17 Principios de la Nueva Ley” presentado por la Comisión Redactora.

Derecho de rectificación y respuesta, cláusula de conciencia y otras medidas en defensa de los derechos de los y las trabajadores y trabajadoras, y de las audiencias

Algunas exposiciones tuvieron como tema central los derechos de los y las profesionales de la comunicación. Hubo quienes señalaron su preocupación ante las crecientes restricciones y limitaciones a la libertad de expresión y el trabajo de quienes ejercen profesionalmente la comunicación en los medios. Frente a esto se demandó que la legislación garantice, respete y promueva el normal ejercicio de dichos derechos y su ampliación.

Se señaló que la existencia de proyectos de ley vinculados a estos temas. Se remarcó que los derechos de los periodistas no son un privilegio de esta profesión sino que redundan en mayores garantías y pluralidad para toda la población.

Se propuso que la legislación contemple mecanismos de capacitación para quienes se desempeñan en los medios, especialmente en derechos humanos y derecho a la comunicación. Se dijo que el acceso a las instancias de capacitación está condicionado por la zona del país donde éstas se desarrollan y se demandó que el Estado garantice su federalización.



*Defensoría del Público de Servicios de
Comunicación Audiovisual*

Se demandó que se federalicen y diversifiquen también los centros de producción audiovisual a partir de una legislación que indique y promueva políticas públicas en este sentido.

Criterios sobre la conformación y funcionamiento de los organismos de control. Instancias de consulta y participación de los diversos sectores vinculados a la comunicación

Como criterio general, se demandó que los organismos de aplicación de la normativa que regula las comunicaciones vuelvan a ser democráticos, plurales, representativos de la diversidad, federales en su conformación, ubicación y modo de funcionamiento y con participación de los múltiples y diversos sectores de la ciudadanía y sus organizaciones. Sin excluir, como ocurre en la actualidad, la representación de los sectores comunitarios, alternativos y populares, universitarios y sindicales.

Se destacó y valoró además la existencia de consejos consultivos y otros órganos participativos, y la previsión de que los mandatos de las personas designadas para cumplir funciones en la autoridad de aplicación de la ley, se encuentren cruzados temporalmente con los del Poder Ejecutivo Nacional.

Lineamientos en relación con la tarea de la Defensoría del Público

Se reclamó la ampliación de competencias de la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual, en un amplio apoyo al modo y tipo de labor desarrollada en los últimos años y se demandó su profundización federal y que sus perspectivas sean vinculantes. Se destacaron especialmente las tareas desarrolladas por el organismo en vinculación directa con la ciudadanía, tanto en la respuesta a demandas relacionadas con la vulneración de derechos a partir de acciones realizadas por los medios, como en relación a las instancias de capacitación y los aportes realizados a la comprensión de las diversas realidades a partir de las investigaciones desarrolladas.

Se destacó además la necesidad de que este organismo siga teniendo protagonismo en la tarea de capacitar y formar desde una perspectiva de derechos a quienes ejercen profesionalmente la comunicación y a la ciudadanía en general, integrando un futuro plan nacional de alfabetización audiovisual. Hubo especial mención al trabajo realizado con pueblos originarios, personas sordas e hipoacúsicas, universidades, colectivos vinculados a la temática de géneros, migrantes, mujeres, niños, niñas y adolescentes, y medios comunitarios.

Distintos participantes hicieron referencia a la importancia que tienen los espacios de encuentro y expresión ciudadana como los foros y Audiencias Públicas desarrollados por la Defensoría desde su comienzo, como ámbitos estratégicos para el análisis y la participación ciudadana en torno a la comunicación audiovisual en el establecimiento de políticas públicas. Dada esta importancia demandaron que se garantice su continuidad, ampliación y difusión.

Por último, se destacó el rol central de la Defensoría del Público para proteger, garantizar y promover los derechos de las audiencias. En este sentido se señaló que una ley de comunicaciones convergentes deberá necesariamente ampliar las facultades de la Defensoría, tanto territorialmente como en relación a todas las materias que se regulen, de modo que su injerencia pueda adecuarse a ese nuevo escenario.

Garantía de pleno ejercicio de derechos comunicacionales y participación en la definición de normativas y políticas públicas sobre comunicación audiovisual.

Se reclamó que ninguna modificación a la regulación de los medios de comunicación sea regresiva respecto de los derechos que garantiza la LSCA, especialmente en relación con la participación ciudadana, los medios comunitarios gestionados por organizaciones sin fines de lucro, los universitarios, escolares y de pueblos originarios.

Hubo una demanda generalizada para que se lleven adelante procesos de consulta ciudadana realmente abiertos y participativos: "la peor ley es la que no se debate", se afirmó. En este sentido, se recibieron diversos reclamos sobre la estrecha participación habilitada por la Comisión Redactora, tanto en los encuentros a puertas cerradas, como en las actividades que realizó en Universidades, donde se reclamó porque se restringe la participación y ni siquiera se pueden realizar preguntas.

2. Aportes de la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual para fortalecer y ampliar los derechos de las audiencias

Sobre la base de los aportes recibidos en las Audiencias Públicas, la Defensoría del Público elaboró recomendaciones sobre la profundización de los derechos de las personas en su relación con la comunicación audiovisual, que se exponen a continuación. Se parte de la consideración de que la comunicación audiovisual es un derecho humano, que debe ser plural y diversa, lo que sólo puede garantizarse estableciendo claras medidas que eviten la concentración y las prácticas monopólicas y oligopólicas.

Estos conceptos están ausentes en los mínimos lineamientos que la Comisión Redactora dio a conocer sobre el futuro proyecto de ley, ya que solo se hace referencia reiterada a que será un proyecto de comunicación "convergente", aunque tampoco ese concepto se encuentra claramente definido en documentos oficiales.

Ante esa ausencia, el presente documento de la Defensoría del Público aporta una definición posible sobre comunicación audiovisual "convergente", al que 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.



*Defensoría del Público de Servicios de
Comunicación Audiovisual*

Alcances de la comunicación audiovisual

Entendemos que el sentido de las tecnologías está, más que en los dispositivos que se desarrollan, en las formas culturales en que éstos son utilizados y definidos por la sociedad. Es por eso que la convergencia, antes que un fenómeno tecnológico, es un proceso cultural.

Como enseña Silverstone (2007) entre otros intelectuales de gran relevancia, los dispositivos tecnológicos son espacios que condensan una multiplicidad de prácticas y son esas prácticas las que dan sentido a las pantallas.

El caso más emblemático de ello son los usos y definiciones de las tecnologías Over The Top (OTT), es decir servicios de libre transmisión disponibles en la red de internet abierta, cuyo uso (individual o colectivo) es vivenciado y compartido como una nueva forma de "mirar televisión", independientemente del dispositivo desde el cual las personas accedan.

En virtud de la necesidad de proteger el derecho humano a la comunicación, esta Defensoría entiende 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.

A estos efectos, entendemos que 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.

Entendida así, la comunicación audiovisual comprende tanto la radiodifusión televisiva como 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), todos ellos independientemente del transporte y del soporte utilizados para su transmisión y también independientemente de que se presten con o sin suscripción.

En principio excluimos de este concepto, en línea con lo establecido por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso Belén Rodríguez, y con la normativa comparada nacional e internacional, las plataformas de intermediaciones audiovisuales generados por el público y los motores de búsqueda. Ello no implica que resulte necesario

legislar respecto de la protección de los derechos de las personas en el uso de esas plataformas.³

De este modo, la Defensoría del Público entiende que los denominados servicios de televisión de libre transmisión o contenidos de libre transmisión (OTT) deben estar incluidos expresamente en la regulación de la comunicación audiovisual. Es con este alcance que comprendemos la comunicación audiovisual “convergente”.

A partir de esta definición, se exponen en este documento los derechos que deben garantizarse a las personas, en su relación con la comunicación audiovisual. Para una mejor exposición, los agruparemos en dos ejes: los vinculados al derecho de todas las personas al *acceso* a la comunicación y a los contenidos audiovisuales; y aquellos relativos al derecho al *pluralismo* y a la *diversidad* de medios y de contenidos. Ambos grupos de derechos fueron gravemente afectados por las reformas que el Poder Ejecutivo realizó a través de sus decretos y resoluciones desde diciembre de 2015.

Luego se desarrollan recomendaciones sobre la protección de los derechos de las personas en su relación con la comunicación audiovisual, sobre las instituciones de aplicación de la normativa y de defensa de los derechos de las audiencias y sobre políticas públicas de alfabetización mediática.

2.1 Derechos vinculados al acceso a la comunicación audiovisual

La Defensoría considera que la normativa debe promover el acceso igualitario de toda la población a la comunicación audiovisual y garantizar su pleno ejercicio. A estos efectos, deberán preverse medidas para asegurar:

- a) la universalidad del acceso a información plural, local, nacional, diversa e intercultural;
- b) la previsión de políticas públicas inclusivas en la implementación de cambios tecnológicos, vinculados con los transportes y soportes;
- c) la garantía de acceso para personas con vulnerabilidad social, geográfica y económica, a través de la implementación de tarifas preferenciales o de un abono social en los casos de servicios de comunicación audiovisual pagos;

³ La Unión Europea ha reconocido la necesidad de proteger los derechos de las personas en las plataformas de distribución de videos y, en su Propuesta de Modificación de la Directiva 2010/13/UE, establece que “sin perjuicio de lo dispuesto en la Directiva 2000/31/CE, de Comercio Electrónico, los Estados miembros velarán porque los proveedores de plataformas de distribución de videos tomen las medidas adecuadas para: a) proteger a los menores de los contenidos que puedan perjudicar su desarrollo físico, mental o moral; b) proteger a todos los ciudadanos de los contenidos que inciten a la violencia o al odio dirigidos contra un grupo de personas o un miembro de tal grupo, definido en relación con el sexo, la raza, el color, la religión, la ascendencia o el origen nacional o étnico.”



*Defensoría del Público de Servicios de
Comunicación Audiovisual*

- d) la ampliación al acceso a contenidos de interés relevante;
- e) la plena accesibilidad de personas con discapacidades.

a) Universalidad en el acceso a la comunicación audiovisual

El acceso universal supone que todos los habitantes, desde cualquier lugar del territorio nacional e independientemente de su situación económica o social pueda acceder en igualdad de condiciones a la comunicación audiovisual entendida en un sentido amplio tal como se propone en este documento, incluyendo las nuevas prácticas culturales de la ciudadanía en relación con las pantallas.

El principio de universalidad, "implica para los estados tanto el deber de abstenerse de restringir indebidamente este derecho como la obligación positiva de asegurar que todas las personas y grupos de la sociedad puedan ejercer ese derecho sin discriminación en lo que respecta a obtener y recibir información, e impartir información e ideas" (Declaración Conjunta sobre Universalidad y el Derecho a la Libertad de Expresión, emanada del Relator Especial de Naciones Unidas (ONU) sobre Libertad de Opinión y Expresión, el representante de la Organización para Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) sobre Libertad de los Medios de Comunicación, el Relator Especial de la Organización de Estados Americanos (OEA) sobre Libertad de Expresión y la Relatora Especial de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP) sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información, año 2014).⁴

b) Políticas públicas de acceso universal a contenidos audiovisuales: Televisión Digital Abierta

Entre las distintas directrices y recomendaciones que los organismos internacionales de protección de los derechos humanos han expresado en relación con las obligaciones de los Estados para contribuir activamente al pluralismo, a la desconcentración, y universalización de la información y la comunicación, es referencia imprescindible la Declaración Conjunta sobre Diversidad en la Radiodifusión de las cuatro relatorías antes mencionadas, del año 2007.

En ella, a partir del reconocimiento de la importancia de la diversidad para la democracia, la cohesión social y la amplia participación en el proceso de toma de decisiones, se indica respecto de la Diversidad de Tipos de Medios de Comunicación que:

⁴ Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=945&IID=2>

“en la planificación de la transición de la radiodifusión análoga a la digital se debe considerar el impacto que tiene en el acceso a los medios de Comunicación y en los diferentes tipos de medios. Esto requiere un plan claro para el cambio que promueva, en lugar de limitar, los medios públicos. Se deben adoptar medidas para asegurar que el costo de la transición digital no limite la capacidad de los medios comunitarios para operar”.

Por su parte, los cuatro Relatores recién mencionados incluyeron la necesidad de superar las presiones económicas que amenazan “la capacidad de los medios de comunicación para difundir contenidos de interés público”. Identifica como cuestiones preocupantes al respecto “c) El riesgo de que los beneficios de la transición a las frecuencias digitales sean absorbidos en gran parte por los medios existentes, y de que otros usos, como las telecomunicaciones, operen en detrimento de una mayor diversidad y acceso, y de los medios de interés público”.⁵

Aún más específica es la Declaración Conjunta 2013 sobre Protección de la Libertad de Expresión y la Diversidad en la Transición Digital Terrestre de los citados organismos internacionales destaca que “los Estados tienen la obligación de promover y proteger el derecho a la libertad de expresión y a la igualdad y diversidad de los medios, así como brindar recursos efectivos en caso de violación de tales derechos, también en el proceso de transición digital” y considera que “si no se planifica y gestiona adecuadamente, dicha transición podría exacerbar el riesgo de que se produzca una concentración indebida de la propiedad y el control de los medios de radio y televisión”.

La Declaración enfatiza “el riesgo de que la gestión deficiente del proceso de transición digital pueda redundar en la reducción del acceso a servicios de radiodifusión por parte de sectores menos favorecidos de la población (creando así una brecha digital) y/o en la imposibilidad de los medios con menores recursos, en particular servicios locales y comunitarios, de continuar operando, lo cual socavaría el pluralismo y la diversidad en los medios de comunicación”.

Respecto de los costos y el acceso universal la Declaración considera que los Estados “deberían implementar medidas tendientes a limitar el costo que supone para los usuarios finales la transición digital terrestre, *especialmente con el propósito de acotar la cantidad de personas y hogares que no pueden solventar el costo de dicha transición* y asegurar que tales costos no redunden en una “brecha digital” *entre quienes pueden afrontar el acceso a*

⁵ Declaración Conjunta del décimo aniversario sobre los Diez Desafíos Claves para la Libertad de Expresión en la Próxima Década, del año 2010, los cuatro Relatores (ONU, OSCE, OEA Y CADHP).



*Defensoría del Público de Servicios de
Comunicación Audiovisual*

nuevos servicios y quienes no pueden hacerlo". Establece, entre las medidas sugeridas, programas de subsidios para hogares con menos recursos.

En ese marco internacional, la Televisión Digital Abierta está llamada a representar un papel fundamental en el nuevo paradigma comunicacional. Nuestro país atraviesa un proceso de transición de la televisión analógica a la Televisión Digital, que se desarrollará durante varios años hasta llegar al "*apagón analógico*", previsto para el año 2019, que implicará que sólo se transmitan señales en forma digital.

La transición conlleva un profundo cambio cultural y tecnológico, es por eso que resulta relevante que, en forma simultánea con la extensión de las redes, se impulse el Plan Operativo de Acceso "*Mi TV Digital*", para garantizar la igualdad de posibilidades de acceso a las nuevas tecnologías de la TDA.

Es por ello que resulta de vital importancia que la extensión de la red terrestre de la Televisión Digital, abierta y gratuita sea acompañada de dispositivos para el acceso de los habitantes en riesgo de exclusión, prevista como una política pública normativizada y planificada que encuadre al Estado nacional en el marco del cumplimiento de los estándares internacionales ya descriptos.

El servicio de TDA puede contribuir a garantizar el acceso a la información a sectores sociales postergados a los fines de promover la diversidad política, religiosa, social, cultural, lingüística y étnica.

Por lo tanto, la Defensoría impulsa y recomienda, tal como lo ha hecho anteriormente,⁶ que la normativa contemple la activa implementación de:

- a. El derecho de todos/as los ciudadanos/as a acceder gratuitamente al nuevo servicio de comunicación audiovisual y, por medio de éste, a nuevos y variados canales informativos en la TDA.
- b. La extensión de la TDT y de la Televisión Digital Satelital (TDS), en su caso, a todas aquellas zonas del territorio nacional que, por sus condiciones geográficas y/o de baja densidad poblacional, se encuentran sin cobertura.
- c. La consolidación y profundización de la pluralidad y diversidad política, religiosa, social, cultural, lingüística y étnica en la grilla de canales de la TDA.

⁶ Resoluciones 90 y 107/DPSCA/2014, <http://www.defensadelpublico.gob.ar/es/resolucion-ndeg-90-2014>
[/http://www.defensadelpublico.gob.ar/es/resolucion-ndeg-107-2014](http://www.defensadelpublico.gob.ar/es/resolucion-ndeg-107-2014)

- d. La profundización de la implementación de mecanismos que refuercen el carácter alfabetizador y educativo de los medios de comunicación;
- e. La sistematización y plena implementación de medidas de promoción de incorporación de canales, señales y contenidos locales en la grilla de la TDA”.

c) Abono social

La Defensoría recomienda la inclusión expresa en la nueva normativa, de un abono social que garantice el acceso universal a los contenidos ofrecidos por prestadores de radiodifusión por suscripción a título oneroso, y a cualquier otro servicio de comunicación audiovisual conforme los alcances de la definición formulada en este documento.

Entre las modificaciones que introdujo el Decreto 267/2015 del Poder Ejecutivo Nacional, el artículo 22 deroga la disposición de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual que estableció el deber de los prestadores de radiodifusión por suscripción a título oneroso, de disponer de un abono social. La previsión establecida en el artículo 73 de la LSCA obedecía a la necesidad de garantizar el acceso de todos los habitantes a la comunicación audiovisual. Oportunamente, el decreto reglamentario de la LSCA (1225/2010), en relación al artículo 73 estableció que la implementación de ese beneficio, exigía contemplar la realidad socioeconómica, demográfica y de mercado de la región y la localidad de aplicación. Se estableció en esa misma normativa que los beneficiarios deberían pertenecer a hogares de escasos recursos, para lo cual se consideraría entre otras variables el nivel de ingresos, la composición del grupo familiar, la situación ocupacional, características de la vivienda y cobertura de salud. En los términos expresados en la nota del artículo 73 de la redacción original de la LSCA, la necesidad del abono social cobraba mayor relevancia aún en aquellos sitios en los cuales el prestador de servicio de radiodifusión por suscripción a título oneroso constituyera el único servicio existente para mirar televisión.

Este organismo recibió en 2013 presentaciones de las audiencias vinculadas a situación de aplicación de esa previsión legal.⁷ En ese contexto, se elevó a consideración de la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA), una investigación sobre el universo de potenciales beneficiarios del abono en tanto sujetos de derecho de la política pública, y una aproximación preliminar al universo de prestadores de televisión paga en Argentina en tanto sujetos obligados de la política pública.

⁷ Actuación 13/2013, DPSCA.



*Defensoría del Público de Servicios de
Comunicación Audiovisual*

En esa oportunidad se manifestó, tal como se reitera en este documento, la importancia de la implementación del abono social como garantía de la universalidad del derecho a la comunicación.

Vale mencionar que la imposibilidad de acceder a un servicio básico de televisión por suscripción por cuestiones económicas, afecta el derecho humano a la comunicación. En este sentido, los lineamientos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, establecen obligaciones para los estados de adoptar políticas que promuevan una igualdad no meramente formal sino sustantiva, lo cual requiere la implementación de acciones que eliminen los obstáculos de hecho que impidieran el goce de derechos.

Por resolución 21/2016 este organismo ha expresado la necesidad de la inclusión de los servicios de radiodifusión por suscripción, por cualquier vínculo dentro de la regulación relativa a la Comunicación Audiovisual.⁸

Sin perjuicio de ello, se considera necesario contemplarla expresamente en el diseño de un nuevo marco regulatorio de "comunicación convergente", a los efectos de no dejar sometido a la interpretación de la gestión gubernamental a cargo de la implementación de las políticas públicas de comunicación en un período determinado, el efectivo goce del derecho a la información de todos los habitantes de la población.

La factibilidad de la inclusión de un abono social en la prestación de los servicios de radiodifusión por suscripción, mediante vínculo físico y/o mediante vínculo radioeléctrico dentro del campo de regulación de las telecomunicaciones, se desprende de la Resolución 2642/2016 del Ente Nacional de Comunicaciones, que aprueba el Reglamento General del Servicio Universal, y que en su artículo 19 establece que el Presidente del Directorio de ENACOM podrá diseñar, previéndose en el inc. a) de ese reglamento la "prestación a grupos de usuarios que por sus necesidades sociales especiales o por características físicas, económicas, o de otra índole, tengan limitaciones de acceso a los servicios independientemente de su localización geográfica."

La legislación mexicana contiene previsiones en este sentido: la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión prevé un programa de cobertura social incluyendo tanto a servicios de telecomunicaciones como de radiodifusión.

Con similares alcances en los Estados Unidos de América, la Comisión Federal de Comunicaciones administra un Fondo de Servicio Universal, que incluye la financiación a

8 Resolución 21/2016, DPSCA.

cuatro programas universales, con el propósito de promover los servicios de telecomunicaciones en todo el país.⁹

A su vez, en el Código de Sociedad de la Información de Finlandia se estipula que "los operadores de telecomunicaciones están obligados a ofrecer productos de servicio universal de manera más activa que antes". Cabe aclarar que los productos del servicio universal en Finlandia cubren tanto los servicios de telefonía básica como acceso a Internet con una velocidad mínima de 1 Mbps. El Código establece que "los operadores deben hacer mayores esfuerzos para ofrecer estos servicios y no sólo ofertar las opciones más caras."¹⁰

d) Accesibilidad para personas con discapacidad a la comunicación audiovisual

En cumplimiento de los estándares establecidos por la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad; y por la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, se incluyó en la LSCA el artículo 66 que establece que: "Las emisiones de televisión abierta, la señal local de producción propia en los sistemas por suscripción y los programas informativos, educativos, culturales y de interés general de producción nacional, deben incorporar medios de comunicación visual adicional en el que se utilice subtítulo oculto (*closed caption*), lenguaje de señas y audio descripción, para la recepción por personas con discapacidades sensoriales, adultos mayores y otras personas que puedan tener dificultades para acceder a los contenidos. La reglamentación determinará las condiciones progresivas de su implementación".

Su reglamentación, efectuada a través del Decreto PEN 1225/2010 estableció un régimen gradual para la puesta en marcha de las herramientas contempladas. Sin embargo, pasados ya siete años de la sanción de la ley, los plazos previstos no se han cumplido y puede decirse que el proceso previsto, en muchos lugares del país, recién está comenzando.

La accesibilidad es una de las líneas de acción prioritarias de la Defensoría del Público, para cuyo desarrollo convocó a un amplio arco de organizaciones de la sociedad civil y también a organismos especializados en el desarrollo técnico de las herramientas de

⁹ Para ampliar esta información puede consultarse: <https://www.fcc.gov/consumers/guides/mecanismos-de-apoyo-del-servicio-universal>.

¹⁰ Mediatelecom, "Código de la Sociedad de la Información de Finlandia protege la Privacidad" [<http://www.mediatelecom.com.mx/~mediacom/index.php/agencia-informativa/noticias/item/79751-c%C3%B3digo-de-la-sociedad-de-la-informaci%C3%B3n-de-finlandia-protege-privacidad>] (última consulta, septiembre de 2016).



*Defensoría del Público de Servicios de
Comunicación Audiovisual*

accesibilidad. Por otra parte se estableció un diálogo continuo con los actores de la comunicación audiovisual que permitiera conocer las dificultades en la implementación de la ley.

Las denuncias presentadas por las audiencias refieren a la falta total de las herramientas en algunos canales o señales; la no provisión de la interpretación de la Lengua de Señas Argentina o la mala calidad de algunas interpretaciones, en otras; la falta de fidelidad y la falta de sincronización del subtítulo oculto, y la inexistencia de castellano simple y audiodescripción en otras ocasiones.

Por su parte, los licenciatarios y autorizados aducen que muchas provincias carecen de intérpretes de Lengua de Señas Argentina capacitados para realizar esta tarea en televisión; que existen problemas técnicos que les impiden cumplir con las obligaciones; o que les resulta imposible económicamente.

Para abordar esta situación, a través de la Resolución N° 33/2014 la Defensoría creó el Observatorio Social de Accesibilidad a los Servicios de Comunicación Audiovisual,¹¹ integrado organizaciones de la sociedad civil que participan de la Comisión de Discapacidad del Consejo Consultivo de la Sociedad Civil de la Cancillería Argentina; representantes de la Coalición por una Comunicación Democrática; del Consejo Interuniversitario Nacional, y del Consejo Asesor de la TDA. El Observatorio cuenta con un Comité Técnico del que participan: APANOVI – Asociación Pro Ayuda a No Videntes; ARSAT – Empresa Argentina de Soluciones Satelitales S.A.; CEMASH – Centro Metropolitano Argentino de Sordos e Hipoacúsicos; CIN – Consejo Interuniversitario Nacional; Consejo Asesor del SATD-T – Sistema Argentino de Televisión Digital Terrestre; FAA - Fundación Argentina de Afasia; FACTTIC – Federación Argentina de Cooperativas de Trabajo de Tecnología, Innovación y Conocimiento; Proyecto Imaginate; Educ.ar S.E.; y el ISER – Instituto Superior de Estudios Radiofónicos.

De la labor del Observatorio surgen diversas cuestiones a tener en cuenta: en cuanto a la Lengua de Señas, la falta de una lengua sistematizada, común y única en todo el territorio nacional, y la falta -o llana inexistencia- de intérpretes de dicha lengua en algunas localidades del país. Estas dos cuestiones se encuentran íntimamente relacionadas, a partir de la inexistencia a nivel nacional de una institución que reúna en su seno a la investigación y perfeccionamiento de la lengua, y a la formación de intérpretes. Respecto del subtítulo oculto (*closed caption*) y la audiodescripción (para personas con discapacidad visual y con discapacidad intelectual), la falta de implementación se debe a la

¹¹ Mediante la Resolución N.º 128/2014 DPSCA, se establecieron las acciones y objetivos que el Observatorio llevaría adelante.

ausencia de herramientas técnicas y de personas capacitadas en la materia que permitan – sobre todo a los canales y señales con base en las provincias más alejadas de los grandes centros urbanos- acceder a la tecnología y la capacitación necesarias para la subtitulación oculta de su programación, tanto en vivo como grabada. En el caso de estas dos herramientas, la incidencia del factor económico como barrera también es mayor.

Para contribuir al cumplimiento de la interpretación en Lengua de Señas Argentina, se ofrecieron capacitaciones dirigidas a intérpretes de todas las provincias del país.

A pesar de los esfuerzos realizados se registran todavía muchas deficiencias, resistencias e incluso retrocesos en el cumplimiento del artículo 66, a partir de la falta de una política sostenida de fiscalización por parte de ENACOM.

La gama de problemas planteados hacen que la búsqueda de mayor accesibilidad a la comunicación audiovisual requiera un abordaje multidisciplinario ya que atraviesa varios aspectos tecnológicos, económico-financieros y socio-culturales, en ese sentido se propone:

1. Incorporar mayores especificaciones legales respecto de las obligaciones de proveer herramientas de accesibilidad en toda las programaciones, tanto dirigidas a las personas adultas como a la niñez; en información como en entretenimiento; en canales como en señales; tanto en televisión y la radio, como en las OTT. Esto implica elaborar estándares de calidad que permitan una aplicación eficaz, un sistema de fiscalización específica de cumplimiento y políticas públicas para su plena implementación, tanto en el aspecto de la capacitación, como la calidad y el costo de la provisión del servicio.
2. Crear, en el marco de la autoridad de aplicación, un organismo con competencia exclusiva en materia de accesibilidad, que cuente con amplia participación de organizaciones de la sociedad civil, con una mirada técnica que le permita desarrollar e implementar políticas públicas y elaborar estándares de calidad que posibiliten un adecuado acceso a la información y la cultura. Este organismo deberá trabajar con cada uno de los medios sobre sus necesidades y, en general, sobre los desafíos que plantea la implementación de las herramientas de accesibilidad.

Experiencias como ésta se han implementado exitosamente en otros países. Ejemplo de ello es la Disability Rights Office de la Federal Communications Commission (FCC) de Estados Unidos.¹²

¹² Puede ampliarse esta información en: <https://www.fcc.gov/general/disability-rights-office>. (consulta septiembre 2016)



*Defensoría del Público de Servicios de
Comunicación Audiovisual*

e) Ampliación del derecho de acceso a los eventos de interés relevante

El acceso en forma "gratuita" para toda la ciudadanía a eventos relevantes, es decir sin asumir un costo extra, en todo el territorio nacional y con criterio federal, debe ser asegurado para la verdadera concreción de una democracia comunicacional. El artículo 77 de la LSCA establece un criterio claro en relación con el derecho de las audiencias de acceder a todos los eventos de interés relevante frente a quienes tienen la titularidad de los derechos sobre un evento deportivo o cultural. Los antecedentes de esta norma son la Directiva Europea Nº 65/2007, así como en otras legislaciones de Europa y resoluciones de tribunales de defensa de la competencia, incluidos los antecedentes de la propia Comisión Nacional de Defensa de la Competencia argentina.¹³ Por otra parte, el artículo reconoce los principios elaborados por las Declaraciones conjuntas de los Relatores Internacionales para la Libertad de Expresión.¹⁴

La preocupación de las audiencias por el cumplimiento efectivo del acceso universal y gratuito a los eventos de interés relevante se evidencia en las denuncias que la Defensoría recibió desde su creación y también en lo expresado en sus audiencias públicas. Reclaman por la importancia cultural de los deportes, con énfasis en la transmisión gratuita y federal del fútbol nacional. Muchas denuncias demandaron el acceso desde las provincias a los partidos de equipos locales, que si se transmiten por los canales de televisión abierta de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, excluyen a quienes no pueden pagar televisión por cable o satélite.

Durante 2016, la Decisión Administrativa Nº 50/2016 dispuso el traslado de las emisiones de los eventos deportivos que eran transmitidos prioritariamente por la TV Pública y sus repetidoras hacia los canales abiertos privados de la CABA y el Gran Buenos Aires (GBA). Esta decisión lleva a la situación antes descrita, ya que en las provincias, solo es posible acceder a los partidos de los equipos más populares a través de la televisión

¹³ La nota al artículo 77 señala que "la existencia de derechos exclusivos acordados entre particulares trae aparejada no sólo la exclusión de parte de la población al pleno ejercicio del derecho de acceso sino, además, una potencial restricción del mercado en cuanto impiden la concurrencia de otros actores, y por ende, restringen irrazonablemente las vías de emisión y retransmisión de este tipo de eventos". Y respecto los eventos deportivos indica que "es función del ESTADO NACIONAL articular los mecanismos para que este derecho al acceso no implique en su ejercicio una afectación del desarrollo del evento o bien una afectación patrimonial de las entidades que deben facilitar los medios para permitir estas emisiones o retransmisiones. Por lo cual, en este Capítulo, no sólo se da prevalencia al derecho a la información por sobre cualquier derecho exclusivo que pudiera ser alegado, sino que además se establecen garantías de gratuidad para determinados tipos de transmisiones".

¹⁴ Declaraciones Conjuntas de los Relatores para la Libertad de Expresión. Años 2007 y 2014, disponibles en www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=945&IID=2. Las Declaraciones establecen que esta materia debe regirse por cuatro principios rectores: universalidad, igualdad, diversidad y gratuidad.

paga. Frente a las denuncias del público,¹⁵ la Defensoría manifestó su preocupación a la coordinación del programa FPT alertando sobre la violación del artículo 77 y el incumplimiento de los eventos incluidos en listado elaborado para 2016.¹⁶

Esta Defensoría observa con preocupación el retroceso que materializan las disposiciones mencionadas, que afectan el derecho vigente de las audiencias de acceder a los eventos de interés relevante y considera que toda legislación debe reconocer:

- El derecho al acceso universal a contenidos de interés relevante a través de servicios de comunicación audiovisual. La legislación vigente lo garantiza por lo que, tanto la implementación de las normas ya vigentes, como cualquier reforma normativa, debe prever el mantenimiento de los estándares normativos mínimos.
- En tanto hace al derecho a la libertad de expresión, a la garantía de acceso a la información y a la naturaleza indiscutible de servicio de interés público que reviste la actividad de comunicación audiovisual, la legislación argentina ha reconocido claramente que el derecho se enmarca además en las previsiones del artículo 42 de la Constitución Nacional,¹⁷ por lo que resulta prioritario mantener el requisito de realizar audiencias públicas para la fijación de los parámetros de regulación específica.
- la previsión de estándares de respeto de la gratuidad, acceso democrático y federalismo en la regulación de la temática, en especial en las contrataciones de derechos, licitaciones u otras medidas de cumplimiento de la garantía que el Estado deba adoptar respecto de derechos exclusivos de transmisión;

¹⁵ Ejemplo de estos reclamos es la denuncia que manifestó: *“deseo expresar que quienes poseemos TDA TV Publica abierta, a partir de ahora no podremos disfrutar de los partidos de futbol de equipos como River, Boca, Independiente, Racing y otros, ya que los mismos serán transmitidos por los canales privados Trece, Telefe y América. La TDA no retransmite esos canales en el interior, por lo menos en esta ciudad. El gobierno nacional, ha decidido privatizar Futbol para Todos, regresando al viejo sistema ‘Futbol de Primera’ cercenando un derecho que el pueblo tenía, dejando a quienes no queremos y no podemos tener cable. Considero esto una discriminación y un vil negocio que deja una vez más al Estado en debilidad ante las corporaciones, que se ven favorecidas con este gobierno”* (Actuación Nro.192/2015, DPSCA. Reclamo recibido desde la ciudad de Mar del Plata, Provincia de Buenos Aires).

¹⁶ Resolución N°1108-AFSCA/2015. Los eventos incluidos en el listado son: cualquier torneo oficial de futbol de Primera División (AFA), a la Copa Argentina, al Torneo Nacional B, al Torneo Argentino A, a los partidos amistosos de la Selección Mayor -todos los partidos que se disputen en territorio de Argentina y en el exterior (AFA)- a la Copa Libertadores, con su partido de la final y de la semifinal siempre que actúe un equipo argentino (CONMEBOL); a la Copa Sudamericana: con sus partidos de la final y de la semifinal siempre que actúe un equipo argentino (CONMEBOL); a la Copa América Centenario: partidos de la final y de la semifinal siempre que actúe un equipo argentino (CONMEBOL); a la clasificación para la Copa Mundial de Futbol 2018 (CONMEBOL): a todos los partidos que dispute la selección argentina; y al Mundial de Clubes: con todos los partidos que dispute un club argentino (FIFA).

¹⁷ *“Los consumidores y usuarios de bienes y servicios tienen derecho, en la relación de consumo, a la protección de su salud, seguridad e intereses económicos; a una información adecuada y veraz; a la libertad de elección, y a condiciones de trato equitativo y digno.*

Las autoridades proveerán a la protección de esos derechos, a la educación para el consumo, a la defensa de la competencia contra toda forma de distorsión de los mercados, al control de los monopolios naturales y legales, al de la calidad y eficiencia de los servicios públicos, y a la constitución de asociaciones de consumidores y de usuarios.

La legislación establecerá procedimientos eficaces para la prevención y solución de conflictos, y los marcos regulatorios de los servicios públicos de competencia nacional, previendo la necesaria participación de las asociaciones de consumidores y usuarios y de las provincias interesadas, en los organismos de control.” Constitución Nacional, artículo 42.



*Defensoría del Público de Servicios de
Comunicación Audiovisual*

- la previsión de estándares antimonopólicos en la regulación de la temática, en especial en las contrataciones de derechos, licitaciones u otras medidas de cumplimiento de la garantía que el Estado deba adoptar respecto de derechos exclusivos de transmisión;
- el estricto cumplimiento del principio de no regresividad en la concepción del público como sujeto de derecho, participante activo en el derecho a comunicar y central en la construcción de una sociedad democrática.

2.2 Derecho a una comunicación audiovisual plural y diversa

No resulta novedoso afirmar que en las sociedades contemporáneas los medios de comunicación -tradicionales y digitales- cumplen un rol relevante en la conformación de escenarios mediáticos pluralistas, fundamentales para garantizar la consolidación de las democracias y el ejercicio de los derechos de la ciudadanía.

En este contexto, es importante dar cuenta de cuáles son las condiciones necesarias para desarrollar una perspectiva plural que permita construir un sistema de medios respetuoso de la diversidad de y en nuestro país. Para ello, el Estado y las audiencias, junto a los medios de comunicación, conforman una tríada de actores indispensables para promover y garantizar un efectivo pluralismo y para ampliar el acceso y la participación de la sociedad en su conjunto en el ámbito de la esfera pública.

Resulta claro en este sentido que cualquier normativa comunicacional democrática debe comprender el pluralismo político, social, étnico, religioso, intercultural como uno de sus objetivos fundamentales. Sin embargo, el compromiso del Estado como garante de ese principio requiere a su vez, prever e implementar una serie de mecanismos concretos que permitan alcanzar su efectivización.

Durante cuatro años de trabajo, la Defensoría del Público organizó 20 audiencias públicas en varias regiones del país, que incluyeron 25 foros pre-audiencias realizados en 2016. En cada uno de los encuentros numerosos medios audiovisuales del ámbito público, privado y comunitario, como así también organizaciones sociales, organismos públicos, escuelas, universidades, entre otras instituciones, participaron activamente, y como parte de un trabajo reflexivo, identificaron distintos tipos de demandas en relación a la construcción de pluralismo en el actual sistema de medios.

Puntualmente, las audiencias solicitaron:

- Más pluralidad de medios de comunicación: la integración y convivencia de medios comunitarios, de gestión privada o comerciales y de gestión pública, bajo un sistema de regulación justo y equitativo.
- Más pluralidad de contenidos: la generación nacional, local y regional de productos audiovisuales que contemplen otras miradas, formatos y escenarios y que, fundamentalmente, promuevan la diversidad en todos sus aspectos.
- Más pluralidad de informaciones, opiniones, fuentes y temas: la incorporación de nuevas “voces” y temáticas vinculadas a distintos actores y grupos sociales usualmente estigmatizados para promover, de esta manera, significaciones favorables e inclusivas.
- Más pluralismo político e ideológico: la participación real de todos los partidos políticos y de las múltiples organizaciones sociales que expresan diferentes puntos de vista, intereses y objetivos, para garantizar y fortalecer la vida en democracia.
- Más pluralismo de representaciones de los distintos sectores y actores sociales: la construcción de nuevas y diversas representaciones mediáticas -en múltiples géneros y soportes- de personas históricamente excluidas y estigmatizadas. Entre ellas, las personas migrantes, los pueblos originarios, los grupos religiosos, las personas mayores y el colectivo LGTTTBIQ.

Sintéticamente, las audiencias entienden que es de suma importancia comprender al pluralismo como la difusión y el respeto por la diversidad de ideas, opiniones, contenidos, fuentes, étnica, religiosa, política, social, etaria, sexual y de géneros, presentes dentro de un sistema de comunicación que integra los medios de gestión pública, privada y comunitarios, en una convivencia equitativa.

Vale destacar que las mencionadas demandas se encuentran circunscriptas a un escenario de convergencia que, sin duda, debería atender a estos pedidos de mayor pluralismo en todos y cada uno de los sentidos anteriormente enumerados, explicitados y solicitados por las propias audiencias, más allá de los transportes y soportes.

En este sentido, cualquier ley de comunicación audiovisual debe promover y garantizar la pluralidad, el pluralismo y la diversidad social en un marco justo, en el que las producciones, temáticas y grupos sociales globales no vayan en detrimento de las locales y/o regionales.

- La Defensoría del Público considera que el pluralismo en la comunicación audiovisual debe alcanzar tanto a los medios públicos como de gestión privada, con y sin fines de lucro. Y tanto a la radio como a la televisión y las nuevas formas de comunicación audiovisual, tales como las OTT.



*Defensoría del Público de Servicios de
Comunicación Audiovisual*

- El concepto de pluralismo, debe exceder el pluralismo político partidario para abarcar todas las modalidades reclamadas por las audiencias ya mencionadas.

Para hacer efectivo el pluralismo, con los alcances recién mencionados es preciso que la legislación contemple los aspectos que a continuación se detallan.

a) Limitación a la concentración, reglas antimonopólicas

El sentido universal del derecho a la comunicación exige la adopción de medidas antimonopólicas específicas, que aseguren una libertad de expresión amplia, plural y diversa.

El artículo 75 inciso 19 de la Constitución Nacional, la Convención sobre la Preservación y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales de la UNESCO y la Ley 25.750 sobre preservación de bienes y patrimonios culturales, configuran un entramado legal de compromisos nacionales e internacionales que obligan al Estado Argentino a respetar y garantizar el pluralismo informativo y cultural, entendido como dimensión constitutiva del derecho a la comunicación.

El papel regulador del Estado en la promoción de medidas que aseguren la diversidad y pluralidad de medios y eviten la concentración es reconocido por los organismos internacionales de protección de los derechos humanos y por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, quienes consideran que los mecanismos destinados a la defensa de la competencia resultan inadecuados para tal efecto puesto que sólo tienen en cuenta el enfoque comercial de las comunicaciones, en su relación con las posibles distorsiones del mercado.

En ese sentido, el Principio 12 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión adoptada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos afirma que "Los monopolios u oligopolios en la propiedad y control de los medios de comunicación deben estar sujetos a leyes anti monopólicas por cuanto conspiran contra la democracia al restringir la pluralidad y diversidad que asegura el pleno ejercicio del derecho a la información de los ciudadanos".¹⁸ Al interpretar dicho Principio, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH afirmó que el marco del derecho de la competencia en muchas ocasiones puede resultar insuficiente para tales propósitos.¹⁹

Estos antecedentes, además de ser el fundamento de la Ley 26.522, fueron objeto de amplio debate en las audiencias públicas previas y en la sentencia final de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en marco del caso "Grupo Clarín" de 2013. El caso judicial puso de manifiesto los derechos que se encuentran en juego a la hora de regular la actividad que desarrollan los medios de comunicación y evidenció la importancia de

¹⁸ Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión adoptada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2000).

¹⁹ Informe Anual del año 2004, Relatoría especial para libertad de Expresión, CIDH. Párrafo 94.

establecer medidas específicas que eviten la concentración de la propiedad como modo de garantizar el pluralismo y la diversidad de voces.

En su sentencia la CSJN reconoció la particularidad de los bienes jurídicos que deben ser protegidos en la futura regulación de comunicación y especialmente ha subrayado la insuficiencia de las normas generales de defensa de la competencia para lograr los objetivos de pluralismo y diversidad en los medios de comunicación audiovisual, en tanto no se trata de regular la faz económica de una actividad comercial cualquiera, sino que se debe asegurar la diversidad y pluralidad informativa.

Tal como afirmó el Dr. Petracchi en el mencionado fallo, *“las reglas destinadas a regular la defensa de la competencia no resultan suficientes, por cuanto ellas intervienen frente al monopolio o ‘posición dominante’ únicamente como fenómenos distorsivos del mercado y de la libertad empresarial. En cambio, lo que en el caso se encuentra en juego es fomentar una oferta plural y diversa y, fundamentalmente, evitar una formación homogeneizada de la opinión pública. En otras palabras, cuando la concentración empresarial supera ciertos límites, puede afectar la efectiva libertad de comercio, por dominio del mercado. Pero cuando la concentración se produce en el ‘mercado de la información’, ella puede restringir la libertad de expresión y el derecho a la información de la sociedad”*.²⁰

Este criterio debe perdurar y ser respetado en cualquier ley que regule la comunicación audiovisual.

Por otra parte, recordamos que los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio no resultan de aplicación a la comunicación audiovisual. Un análisis cuidadoso de los acuerdos comerciales multilaterales suscriptos por la Argentina en el ámbito de la OMC evidencia que tanto la Ley 24.425, Anexo 1B, y la Ley 25.000, excluyen expresamente a “la distribución por cable o radiodifusión de programas de radio o de televisión”.

Por ello, la Defensoría del Público recomienda respetar los estándares de derecho internacional respecto de la desconcentración y adopción de medidas antimonopólicas, tanto verticales como horizontales, estableciendo límites de mercado y de propiedad cruzada de medios audiovisuales, hoy vulnerados por los decretos presidenciales.

b) Contenidos locales en favor de la diversidad y las identidades culturales

La garantía del pluralismo en la comunicación audiovisual requiere de medidas y políticas activas de promoción y protección de los contenidos locales. Las Audiencias Públicas dan cuenta de la preocupación generalizada y reiterada de la ciudadanía respecto

²⁰ Voto Juez Dr. Enrique Petracchi, considerando n° 24. CSJN, causa “Grupo Clarín y otros vs. Estado Nacional s/ acción meramente declarativa”.



*Defensoría del Público de Servicios de
Comunicación Audiovisual*

de la falta de información local y de representaciones mediáticas que respeten las idiosincrasias e intereses de cada región.

Cualquier legislación en materia de comunicación audiovisual debe garantizar y fomentar la producción de contenidos locales; establecer medidas de protección tales como la limitación de las transmisiones en red; y la reserva de espacios en la televisión paga para que esos contenidos sean emitidos.

Las modificaciones introducidas a la Ley 26.522 por decretos presidenciales y otras adoptadas por Resoluciones de la autoridad de aplicación, ENACOM, van en sentido contrario. Nos referimos, por un lado, a la exclusión de la televisión por suscripción por vínculo físico de las previsiones de la LSCA y su caracterización como servicio de telecomunicaciones, que elimina o reduce las obligaciones que la norma les establecía, en desmedro del pluralismo, la diversidad y el federalismo,²¹ y, por otro lado, al aumento de los porcentajes admitidos de retransmisión en red, que potencia la concentración de contenidos y la divulgación de programación generada por los medios audiovisuales de las principales metrópolis de nuestro país.

En lo que refiere a la televisión paga, el DNU 267/15 descargó de diversas obligaciones previstas en los artículos 65 y 67 de la LSCA a los prestadores de cable: obligaciones de transporte, de inclusión de contenidos de interés público, de producción propia, de cuotas de producción nacional, de producción cinematográfica y de artes audiovisuales.

La Resolución N°1394/2016 -"Reglamento General de servicios de radiodifusión por suscripción mediante vínculo físico y/radioeléctrico" (Anexo I)- determina que la prestación del servicio de televisión por suscripción mediante vínculo físico y/o radioeléctrico queda sujeta a la obtención de una "Licencia Única Argentina Digital", con autorizaciones para funcionar en cada área en la que presten servicios. Por lo tanto, luego de excluir al servicio de televisión por cable de la LSCA y caracterizarlo como servicio de telecomunicaciones, esta Resolución brinda a los licenciatarios la posibilidad de tener una licencia única y múltiples autorizaciones en distintas zonas geográficas, sin importar superposiciones o concentración de la propiedad de las licencias, denominadas en la resolución "autorizaciones".

A partir de la Resolución DPSCA Nro. 21/2016 y de las denuncias ante la CIDH, la autoridad de aplicación reestableció algunas de las obligaciones de transporte para el

²¹ Resolución Nro. 21/2016, DPSCA

cable. En el artículo 12 la Resolución Nro. 1394/2016 de ENACOM repuso la obligación de transporte de los canales abiertos de la zona de cobertura del servicio; las señales de Radio Televisión Argentina Sociedad del Estado; de todas las emisoras y señales públicas del Estado Nacional y en todas aquellas en las que el Estado Nacional tenga participación; y la inclusión de las señales de noticias nacionales.

La obligación se extiende a emitir los canales de la Iglesia Católica (artículo 12.b), pero excluye de manera expresa a los generados por las Universidades y los Pueblos Originarios que se encuentren localizadas en su área de prestación de servicios, afectando gravemente el derecho a la diversidad, a la información y a la libertad de expresión.

Por su parte, el Reglamento omite la obligación de ordenar la grilla según el género, con preferencia de los canales locales, regionales y nacionales, así como la obligación de incluir señales de producción propia y la de incluir un mínimo de canales del Mercosur y de países latinoamericanos. Tampoco establece ninguna previsión sobre contenidos propios, nacionales o independientes.

La Defensoría considera que la legislación audiovisual debe incorporar la obligación, para todos los operadores de televisión paga, de transportar todos los canales abiertos, en su zona de cobertura, incluyendo a los de los Pueblos Originarios y los universitarios y señales informativas locales y/o regionales.

A su vez, se debe establecer la obligación de incorporar una señal de generación propia de la localidad donde se brinda el servicio. De lo contrario sería una regresión inaceptable en materia de pluralidad y diversidad de la propuesta informativa y cultural de las grillas de programación del servicio que ofrecen estos licenciatarios de televisión por cable.

Recordamos que en el año 2007 la Declaración Conjunta de los Relatores para la Libertad de Expresión reconoció que “El Estado debe asegurar medidas para la existencia de una diversidad de medios. Los distintos tipos de medios de comunicación –comerciales, de servicio público, y comunitarios– deben ser capaces de operar en, y tener acceso equitativo a todas las plataformas de transmisión disponibles. Las medidas específicas para promover la diversidad pueden incluir el reservar frecuencias adecuadas para diferentes tipos de medios, contar con must-carry rules (sobre el deber de transmisión), requerir que tanto las tecnologías de distribución como las de recepción sean complementarias y/o interoperables, inclusive a través de las fronteras nacionales, y proveer acceso no discriminatorio a servicios de ayuda, tales como guías de programación electrónica”.



*Defensoría del Público de Servicios de
Comunicación Audiovisual*

Por otra parte, es preciso referirse a la reglamentación de la transmisión en redes, puesto que es otro de los factores determinantes para garantizar la diversidad, la pluralidad y la difusión de los contenidos locales.

La posibilidad de centralizar la programación en las grandes metrópolis, afecta directamente la producción de contenidos e información locales, tiende a la unificación de la línea editorial, y de ese modo afecta la pluralidad informativa.²²

Las localidades y las identidades emergentes, finalmente, vuelven a ser acalladas, precisamente, mediante la homogeneización discursiva y la concentración geográfica y económica que expresan los propietarios de las posiciones dominantes concentradas de la comunicación. El efecto de ello es, finalmente, la consolidación de un relato único y la condena a la subalternidad de todo aquello que emerja como alternativo y/o no rentable.

Resulta relevante citar la "Convención sobre la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales" de la UNESCO (2005), que promueve el respeto de las identidades culturales, la diversidad lingüística, las religiones y los usos y costumbres de los distintos sectores sociales y, en particular, de los grupos minoritarios. Al respecto, dicho instrumento establece que, "la diversidad cultural se manifiesta no sólo en las diversas formas en que se expresa, enriquece y transmite el patrimonio cultural de la humanidad mediante la variedad de expresiones culturales, sino también a través de distintos modos de creación artística, producción, difusión, distribución y disfrute de las expresiones culturales, cualesquiera que sean los medios y tecnologías utilizados".

Toda ley de servicios de comunicación audiovisual debe indefectiblemente garantizar una política comunicacional que no afecte la diversidad cultural que garantiza la Ley N° 26.522, principalmente en el artículo 3; el artículo 75, inciso 19 de la Constitución Nacional; y la Convención sobre la Protección y la Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales que el Estado argentino ha ratificado, además de los estándares en la materia definidos por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

²² A modo de ejemplo, podemos mencionar que recientemente radio Metro Mar del Plata (FM 98,9) se deshizo de toda la programación local y retransmite la programación de Radio Metro (95.1) de Buenos Aires, dejando sin trabajo a la mayoría del personal que la emisora tenía en la Ciudad de Mar del Plata. Otras emisoras de radio replican la mayor parte de su programación, en distintos lugares de nuestro país (Ej. FM Radio con Vos 89.9 Mhz y Fm 100, todas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires). Fuentes: 1) <http://quedigital.com.ar/sociedad/el-fin-de-un-ciclo-metro-vacia-su-repetidora-local/>, 2) <http://www.laizquierdadiario.com/El-fin-de-Metro-Mar-del-Plata>, 3) <http://laopinionmdp.com.ar/golpe-los-medios-locales-cierra-radio-metro/>.

c) Promoción de la diversidad, pluralidad y producción nacional y local en las OTT

En la actualidad, entre las distintas prácticas masivas de acceso del público a contenidos audiovisuales debe contemplarse, junto al acceso a los canales abiertos de televisión, y los servicios de TV pagos, el acceso a lo que se denomina servicios de televisión de libre transmisión o contenidos de libre transmisión, en inglés servicios Over the Top (OTT). La categoría OTT alude a la televisión distribuida en la red de Internet abierta, con independencia de la tecnología que se use para su recepción (telefonía, smart TVs, tablets, entre otras). Los servicios OTT aprovechan la infraestructura de transmisión existente y utilizan las redes de telefonía, redes inalámbricas o de banda ancha para su distribución.²³

La convergencia de la industria audiovisual y la digital (productos electrónicos, telecomunicaciones, computadoras, *software* y web) se ve estimulada por la dinámica basada en la interconexión de los sectores implicados, que tiende a formar un sistema. En este sentido, el aumento de los servicios OTT está estrechamente ligado a los principales avances tecnológicos en los productos electrónicos, sobre todo de recepción, y al incremento de la velocidad de las redes.²⁴

El avance de los OTT, entre los cuales Netflix, por dar un ejemplo emblemático, se posicionó como el tercer operador pago en nuestro país,²⁵ plantea desafíos informacionales que la legislación debe abordar, teniendo en cuenta que se trata de servicios en los que convergen al menos dos matrices tecnológicas y culturales que redefinen de qué se habla cuando se habla de acceso a las producciones audiovisuales. Como ejemplo de procesos de avances en la materia es posible observar los debates que se están llevando adelante en la Unión Europea.

La versatilidad que presentan las OTT y las prácticas de las audiencias ante este tipo de oferta se suman a una concepción de “mirar televisión” en que la movilidad, la elección y la capacidad de utilización de este tipo de servicios impulsan necesidades normativas y regulatorias que acompañen y protejan las dinámicas socioculturales que se evidencian a través de usos sociales de la tecnología en general y de este tipo de propuestas audiovisuales en particular. Si la comunicación audiovisual es un derecho humano, estas

²³ Estrategias y normativas de los servicios OTT en el marco de los EE.UU. (2005-2015) ISSN (electrónico): 2014-2242 / www.cac.cat.

²⁴ Ibidem.

²⁵ De acuerdo con la nota, “La empresa estadounidense es el claro dominador de este negocio, presente en el 72% de los hogares que consumen servicios OTT. Esto permite proyectar unos dos millones de hogares que acceden a este servicio, aunque sólo alrededor de 850 mil de éstos son abonados.” En *Imparable: Netflix ya es el tercer proveedor de TV paga de la Argentina*, 30-05-2016. Iprofesional. (<http://www.iprofesional.com/notas/233049-Imparable-Netflix-ya-es-el-tercer-proveedor-de-TV-paga-de-la-Argentina->)



*Defensoría del Público de Servicios de
Comunicación Audiovisual*

propuestas audiovisuales no pueden dejar de ser encuadradas dentro del marco que tales derechos garantizan.

Por ello, este escenario nos lleva a reflexionar, entre otras cuestiones, sobre la emisión, producción y circulación de materiales audiovisuales por este tipo de plataformas, sobre el transporte de los mismos, sobre su relación con las audiencias y, también, sobre la protección de producciones nacionales. En ese sentido, así como el derecho humano a la comunicación plantea universalidades y responsabilidades por parte de los proveedores de servicios de comunicación audiovisual, las OTT deben ser pensadas a la luz de dicho marco normativo, cultural y social.

Ello así, la Defensoría del Público entiende que los derechos del público deben contemplar el avance de estas nuevas formas de "mirar la televisión" y no pueden ser ajenas a la normativa vigente, a los Organismos Reguladores y de aplicación de esa normativa, al derecho a la información y a la relación intrínseca de comunicación audiovisual/cultura.

Para establecer un marco legal para los servicios OTT, la legislación comparada contempla dos concepciones principales. La primera se basa en la naturaleza del contenido y la semejanza de las prácticas y los usos de los servicios OTT con la televisión tradicional para iniciar una armonización legal con independencia de las pantallas fijas o móviles y de la aceptación de la modalidad tecnológica. Este tipo de planteamiento se aplica, por ejemplo, en Canadá y en Alemania (Noam, 2008).

En Estados Unidos, en cambio, se implementó una normativa que no estaba basada en la naturaleza del contenido ni en las prácticas y los usos derivados, sino en las especificaciones técnicas de la radiodifusión/las condiciones de distribución. De hecho, la FCC no dio respuesta oficialmente al problema de la regulación de la radiodifusión en Internet hasta el año 2004. En ese momento la FCC inició una profunda reflexión sobre el control de los servicios IP (que incluye los diversos servicios OTT).

A diferencia de la mayoría de los países de la Unión Europea, la FCC no distingue entre la radiodifusión lineal (p. ej., IPTV) y la no lineal (p. ej., VoD). Por ello, la FCC no buscó trasponer los servicios OTT a las normas aplicables a la radiodifusión terrestre ni establecer normativas específicas para cada uno de los modos de acceso al contenido audiovisual.²⁶ Sólo en algunos Estados se estableció un régimen de tributo.

²⁶CFR. Estrategias y normativas de los servicios OTT en el marco de los EE.UU. (2005-2015) ISSN (electrónico): 2014-2242 / www.cac.cat.

Contrariamente, la Comisión Europea acaba de proponer la Modificación de la Directiva de Servicios de Comunicación Audiovisual 2010/13 incorporando en la regulación audiovisual los servicios de video a la carta, es decir, de los OTT.

La Directiva de Servicios de Comunicación Social Audiovisual Europea establece criterios de tributación y también mecanismos de promoción del contenido local o regional a través del financiamiento de obras audiovisuales de producción local e independiente, cuotas y prominencia de visualización de la obra. Estos criterios fueron aplicados por medio de reglamentos propios en más de diez países de dicha región. El debate actual, tanto en Europa como en diversos Estados, se centra en la búsqueda de medidas regulatorias para proteger los contenidos locales y niveles de las obligaciones de servicios diferentes, cuyo acceso puede ser por una misma pantalla.²⁷

Además, la Directiva arriba referida establece que los “Estados miembros podrán exigir a los prestadores de servicios de comunicación audiovisual bajo su competencia judicial una contribución financiera a la producción de obras europeas, por ejemplo, mediante inversiones directas en contenidos y aportaciones a fondos nacionales. Los Estados miembros podrán exigir la realización de estas contribuciones financieras a los prestadores de servicios de comunicación audiovisual a petición dirigidos a públicos de sus territorios, pero establecidos en otros Estados miembros. En este caso, las contribuciones financieras se basarán exclusivamente en los ingresos obtenidos en los Estados miembros de recepción. Si el Estado miembro en que está establecido el prestador impone una contribución financiera, deberá tener en cuenta las eventuales contribuciones financieras impuestas por los Estados miembros de recepción. Cualquier contribución financiera deberá ajustarse al Derecho de la Unión, en particular a la normativa sobre ayudas estatales.”²⁸

La propuesta de reforma de la Directiva 2010/13/UE crea condiciones más equitativas para la promoción de las obras europeas, al obligar a los servicios a petición a reservar en sus catálogos una cuota de al menos 20 por ciento a las obras europeas y garantizar la adecuada visibilidad de dichas obras. Por otra parte, como dijimos, los Estados miembros podrán imponer contribuciones financieras (sean inversiones directas o exacciones asignadas a fondos cinematográficos nacionales) a los servicios a petición dentro de su competencia judicial, así como, en determinadas condiciones, a los

²⁷ www.observacom.org/el-audiovisual-digital-video-bajo-demanda-una-reglamentacion-necesaria. Rosana dos Santos Alcântara/Brasil/Septiembre 2016.

²⁸ Regulación de servicios OTT en la Unión Europea o el fin de los privilegios, Ángel García Castillejo.



*Defensoría del Público de Servicios de
Comunicación Audiovisual*

establecidos en otro Estado miembro, pero dirigidos a su público nacional. A fin de garantizar que las obligaciones en materia de promoción de las obras europeas no socaven el desarrollo del mercado y permitir la entrada de nuevos operadores, las empresas con escasa presencia en el mercado no deben estar sujetas a tales requisitos. Este es el caso, en particular, de las empresas con un bajo volumen de negocio.²⁹

Así, como se desprende de lo mostrado, el posicionamiento de nuevos servicios audiovisuales requieren la discusión de los organismos públicos y los diversos sectores del campo audiovisual acerca de las nuevas formas de acceso a los servicios de comunicación y los alcances necesarios del derecho humano a la comunicación.

En conclusión, en Argentina es preciso que la legislación garantice, en el sentido en que se está haciendo en Europa, la preservación de la industria nacional, su fomento, las cuotas de pantalla y una política tributaria que garantice la integración del presupuesto de los organismos de aplicación, tanto la autoridad de aplicación de la normativa de comunicación audiovisual como la de la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual y los órganos de fomento de la producción audiovisual.

d) Fortalecimiento de las emisoras comunitarias

La Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual vigente define específicamente a las emisoras comunitarias como *“actores privados que tienen una finalidad social y se caracterizan por ser gestionadas por organizaciones sociales de diverso tipo sin fines de lucro. Su característica fundamental es la participación de la comunidad tanto en la propiedad del medio, como en la programación, administración, operación, financiamiento y evaluación. Se trata de medios independientes y no gubernamentales. En ningún caso se la entenderá como un servicio de cobertura geográfica restringida”* (art. 4º, Ley 26.522).

Esta formulación contiene una consagración normativa de la concepción de las *emisoras comunitarias* como un sector específico dentro de las organizaciones sin fines de lucro que contribuye claramente a la democratización de la comunicación, que debe ser tenida en cuenta, ya que deben incorporarse en el derecho interno los estándares internacionales consagrados en el marco de diversos tratados de los cuales nuestro país es signatario.

En ese sentido, es preciso tener presente en todo momento que las declaraciones conjuntas de los relatores de libertad de expresión enfatizan la irremplazable

²⁹Ibidem

contribución a la pluralidad y a la diversidad que estas emisoras realizan. Por eso, cualquier afectación al derecho adquirido por estas emisoras con la sanción de la ley 26.522 y los actos dictados en su consecuencia, amenazaría la vigencia de la libertad de expresión conforme parámetros de derecho internacional.³⁰

En ese orden de ideas, la "Declaración Conjunta sobre la Diversidad en la Radiodifusión del año 2007", en el punto sexto del Capítulo "Sobre la Diversidad de Tipos de Medios de Comunicación", indica que la *"radiodifusión comunitaria debe estar expresamente reconocida en la ley como una forma diferenciada de medios de comunicación, debe beneficiarse de procedimientos equitativos y sencillos para la obtención de licencias, no debe tener que cumplir con requisitos tecnológicos o de otra índole severos, debe beneficiarse de tarifas de concesionaria de licencia y debe tener acceso a publicidad"*.

Las leyes que regulen la comunicación audiovisual deben tener en cuenta estos estándares para brindar una protección especial para las emisoras comunitarias, asegurando condiciones legales, burocráticas, financieras, económicas y técnicas para el desarrollo del fin social que están llamadas a cumplir.

Especialmente, resulta fundamental garantizar el reconocimiento legal específico a partir de la reserva de espacio suficiente en el espectro radioeléctrico y la efectiva realización de concursos y otorgamiento de licencias.³¹ La legislación deberá prever que, en la medida en que se libere espacio en el espectro, se dé prioridad a las emisoras comunitarias para el acceso a las licencias disponibles.

Esta Defensoría realizó Recomendaciones que se entienden vigentes y pertinentes a los efectos del diseño de una normativa. Así, en la Resolución 123/2016, artículo 1°, recomendó a la autoridad de aplicación respecto de las emisoras comunitarias (en el caso específicamente se trataba de emisoras de radiodifusión sonora radicadas en las denominadas "zona de conflicto") *"un reconocimiento que garantice la continuidad de la*

³⁰ Ya el "Informe Anual 2002, Relatoría Libertad de Expresión, CIDH", en el Capítulo IV, Título E, párrafo 39, sostiene que *"las radios llamadas comunitarias, educativas, participativas, rurales, insurgentes, interactivas, alternativas y ciudadanas son, en muchos casos, y cuando actúan en el marco de la legalidad, las que ocupan los espacios que dejan los medios masivos; se erigen como medios que canalizan la expresión donde los integrantes del sector pobre suele tener mayores oportunidades de acceso y participación en relación a las posibilidades que pudieran tener en los medios tradicionales"*.

³¹ La "Declaración Conjunta del Décimo Aniversario: Diez Desafíos Claves para la Libertad de Expresión en la Próxima Década" de fecha 4 de febrero de 2010, en el punto 7 sobre "Apoyo a emisoras públicas y comunitarias", sostiene que las emisoras comunitarias *"pueden desempeñar un rol sumamente importante al ofrecer una programación de interés público y complementar el contenido ofrecido por las emisoras comerciales. De este modo pueden contribuir a la diversidad y responder a la necesidad de información del público. Sin embargo, (...) enfrentan obstáculos. Las cuestiones más preocupante son: [para las emisoras comunitarias] c) La falta de reconocimiento legal específico para el sector de las emisoras comunitarias sobre la base de criterios adecuados para dicho sector; d) La decisión de no reservar frecuencias suficientes para las -emisoras comunitarias ni crear mecanismos adecuados de financiamiento"*.



*Defensoría del Público de Servicios de
Comunicación Audiovisual*

explotación, regularizando así el estatus legal y la operatividad de sus servicios hasta tanto finalice el proceso de asignación del espectro tal como prevé la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual. Dicho reconocimiento debe consolidar la estabilidad de las reservas de espectro que prevé el Artículo 89 inciso f, de la Ley N° 26.522, por lo que solo podrá quedar sin efecto en oportunidad en que se finalicen definitivamente los concursos de las licencias para la instalación, funcionamiento y explotación de dichos servicios".³²

En esa ocasión, además, se recomendó que en la sustanciación de los concursos para emisoras comunitarias, *"se califique prioritariamente la pertinencia del proyecto comunicacional, social y cultural, la participación de la comunidad en la emisora y las audiencias, los antecedentes de trabajo comunitario de la organización interesada, el aporte que hará la emisora a la diversidad en el área de cobertura y la promoción de los derechos humanos y de las propuestas de capacitación a todos los integrantes del proyecto comunicacional. Asimismo, se recomienda tener presente que la capacidad económica no debe ser un criterio de evaluación determinante, aunque puede haber exigencias razonables para garantizar la sustentabilidad de la emisora"*.

La Defensoría postula, junto con las audiencias de radio y televisión, que hasta tanto no se concrete la correspondiente planificación y sustanciación de los postergados llamados a concursos para las emisoras comunitarias en las denominadas "zonas de conflicto", es conveniente instrumentar una herramienta legal y administrativa que les permita a esas emisoras estar en igualdad de condiciones con los otros licenciatarios existentes, de manera de hacer efectiva la garantía de reserva de espectro al sector sin fines de lucro que prevé la ley 26.522.

El objetivo de la propuesta es permitir aplicar criterios de buena administración del recurso escaso que representa el espectro radioeléctrico y garantizar que por lo menos la mitad del 33% reservado a las emisoras sin fines de lucro se destine por ley a las radios y canales comunitarios, alternativos y populares.

La Defensoría ha expresado que las habilitaciones así emitidas solo podrán quedar sin efecto en oportunidad en que se concursen las licencias para la instalación, funcionamiento y explotación de dichos servicios, ello como garantía de acceso efectivo.

³²La tarea de la Defensoría en esta temática ha sido reconocida recientemente por la Relatoría para la Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos en su Informe Anual. Así, ha destacado las acciones respecto de las emisoras comunitarias, y la recomendación recién referida, en el punto 118 del informe: *"El 19 de octubre la Defensoría del Público de servicios de comunicación audiovisual envió a la AFSCA una resolución en la que plantea la necesidad de regularizar la situación de la emisora comunitaria de Córdoba La Ranchada. Según informó el organismo, luego de recibir reclamos de las audiencias por la situación de inestabilidad en la licencia de la radio, la Defensoría recomendó a la AFSCA la necesidad de "regularizar la situación legal específica de las emisoras comunitarias"*.

Sin embargo, el acceso a las licencias no es el único objetivo que debe perseguirse. Resulta indispensable que, para cumplir con las obligaciones internacionales, el Estado establezca medidas específicas que garanticen la sostenibilidad del sector comunitario y las preserve frente a medidas económicas que pongan en riesgo su supervivencia.

Nos referimos a la previsión de exenciones impositivas, tarifas sociales de servicios públicos, fomentos específicos y acceso igualitario a la distribución de la pauta publicitaria oficial.

Respecto del proceso de transición a la televisión digital, también es preciso que la ley contemple a las emisoras comunitarias. La Declaración Conjunta sobre Protección de la Libertad de Expresión y la Diversidad en la Transición Digital Terrestre, de fecha 3 de mayo de 2013, por su parte, considera a las emisoras comunitarias en forma específica en algunos de sus puntos.

Así, señala que *“las políticas y los procesos de otorgamiento de licencias de los Estados vinculados con la transición digital terrestre deberían fomentar la diversidad en los medios de comunicación”*. Establece respecto de los medios comunitarios que *“los Estados también deberían asegurar que los servicios de radiodifusión comunitaria y locales continúen durante la transición digital y con posterioridad a dicho período. A tal efecto, se deberían analizar varias medidas, que incluyen las siguientes:*

- i. Permitir que ciertos tipos de radiodifusores —en particular, los servicios locales y comunitarios de bajo alcance— continúen su distribución a través de señales terrestres analógicas, siempre que esto resulte compatible con los estándares internacionales.*
- ii. Permitir que ciertos tipos de servicios de radiodifusión se brinden sin licencia en determinadas bandas del espectro.*
- iii. Medidas de regulación para reducir y/o repartir los costos de la difusión digital terrestre, por ejemplo, estableciendo redes de distribución compartidas o que cuenten con otros mecanismos para incrementar su eficiencia.*
- iv. La provisión de subsidios u otras formas de asistencia para ayudar a que la comunidad y los medios locales obtengan el equipamiento necesario para poder distribuir sus señales terrestres en forma digital, siempre que los subsidios sean asignados por un organismo independiente sobre la base de criterios objetivos.*
- v. Medidas que permitan utilizar los recursos generados por el dividendo digital para sufragar los costos de infraestructura”.*



*Defensoría del Público de Servicios de
Comunicación Audiovisual*

La Defensoría hace propias estas recomendaciones y enfatiza también la necesidad de resolver situaciones que se encuentran irresueltas y que vulneran derechos adquiridos. Nos referimos especialmente a las situaciones de Barricada TV, Urbana TV y Pares TV, emisoras comunitarias que resultaron adjudicatarias en 2015 de licencias para la instalación, funcionamiento y explotación de servicios de televisión digital terrestre abierta en la norma ISDBT y que, pese a que la adjudicación se ha realizado en el marco de concursos públicos que las emisoras comunitarias ganaron, no han logrado que la autoridad de aplicación efectúe las reasignaciones de espectro pertinentes para la asignación de los canales adjudicados.³³

En atención a lo informado, se recomienda que la normativa prevea mecanismos de cumplimiento efectivo y monitoreo de los procesos de concursos y asignación de licencias o frecuencias abiertos, públicos, transparentes, justos y equitativos.

e) Sostenibilidad: como garantía de la libre expresión, la participación y el acceso a la pluralidad de voces

Se recomienda fortalecer los mecanismos de financiamiento a proyectos y servicios de comunicación audiovisual comunitarios, alternativos, populares y de pueblos originarios. En términos generales, en relación con los mecanismos de financiamiento se debería profundizar la implementación del artículo 152 y del artículo 97, inciso f), de la Ley 26.522, que permitió la creación, sostenimiento y fortalecimiento de medios de comunicación comunitarios, indígenas y campesinos, al establecer un piso para respetar y ampliar, de acuerdo con las necesidades específicas, los servicios de comunicación de estos actores.

Asimismo se recomienda mantener las exenciones o reducciones de gravámenes previstas en el artículo 98 de la Ley N° 26.522 y en su caso ampliarlas, como fue reclamado en cuanto a la aplicación de una tarifa social de electricidad y otros servicios. En particular se recomienda que se generen mecanismos de subsidios especiales por razones humanitarias para medios situados en áreas y zonas declaradas de desastre, como

³³En este sentido, resulta paradigmático el caso de Barricada TV que no ha podido ejercer su derecho a transmitir debido a es utilizada por Canal 13 para realizar sus transmisiones experimentales sin que medie concurso alguno. Por lo tanto, la inacción del ENACOM permite que este canal comercial –propiedad del Grupo Clarín- interfiera las emisiones del Canal comunitario Barricada TV e impide que el público televisivo acceda a una propuesta comunicacional alternativa y popular en la Ciudad de Buenos Aires.

asimismo para medios de frontera, en este caso por razones de soberanía cultural vinculadas al sostenimiento de medios nacionales en zonas limítrofes.

También fue reclamada la toma de requerimientos diferenciados para el acceso a licencias, capacitaciones para quienes trabajan en los medios y régimen especiales de aportes previsionales.

f) Emisoras Públicas

La Declaración Conjunta del Décimo Aniversario: Diez Desafíos Claves para la Libertad de Expresión en la Próxima Década -suscrita por el Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, el Representante de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) para la Libertad de los Medios de Comunicación, la Relatora Especial de la Organización de Estados Americanos (OEA) para la Libertad de Expresión y la Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP)- incluyó como desafío 7 la necesidad de apoyo a emisoras públicas.

Las Relatorías indicaron en esa oportunidad que *“las emisoras públicas y comunitarias pueden desempeñar un rol sumamente importante al ofrecer una programación de interés público y complementar el contenido ofrecido por las emisoras comerciales. De este modo pueden contribuir a la diversidad y responder a la necesidad de información del público”*. Entre las cuestiones más preocupantes destacan en el ámbito internacional *“los obstáculos cada vez más frecuentes al financiamiento público de las emisoras públicas”* y *“la existencia de numerosos medios públicos que no tienen una misión pública claramente definida”*.

La Defensoría entiende que es imprescindible recordar que el sistema normativo vigente ha consagrado las recomendaciones de las declaraciones conjuntas de las Relatorías de libertad de expresión sobre medios públicos, que indican que *“se requieren medidas especiales para proteger y preservar los medios públicos en el nuevo espacio radioeléctrico. El mandato de los medios públicos debe estar claramente establecido por ley y debe incluir, entre otros, el contribuir a la diversidad, la cual debe ir más allá de ofrecer diferentes tipos de programación, dar voz a y satisfacer las necesidades de información e intereses de todos los sectores de la sociedad. Se deben explorar mecanismos innovadores para el financiamiento de los medios públicos, de forma tal que éste sea suficiente para permitirles cumplir con su mandato de servicio público, que sea*



*Defensoría del Público de Servicios de
Comunicación Audiovisual*

*garantizado por adelantado para periodos de varios años y que sea ajustado de acuerdo a la inflación".*³⁴

Esta declaración se enmarca en una serie de definiciones concretas sobre el rol de los Estados como garantes de la diversidad y el pluralismo, por ende exhortan a los Estados a tomar medidas para asegurar la diversidad de contenidos, garantizando la libertad de expresión y poniendo un límite a la concentración de la propiedad de medios.

Finalmente, los medios públicos pueden y deben desempeñar un rol importante en la promoción de la diversidad, por lo que la referida declaración conjunta destacó que *"se debe considerar proveer apoyo para la producción de contenido que contribuya de manera significativa a la diversidad, fundado en criterios equitativos y objetivos aplicados en forma no discriminatoria. Esto puede incluir medidas para promocionar productores de contenidos independientes, incluso solicitando a los medios públicos que adquieran una cuota mínima de su programación de dichos productores"*.

Por ello, la Defensoría mantiene respecto de todos los medios públicos, nacionales, provinciales y municipales, la necesidad de ampliar la obligación establecida en la LSCA a RTA S.E. respecto de la promoción del pluralismo en el sentido que la ley consagra - político, religioso, social, cultural, lingüístico y étnico-.

En esos términos ha apoyado oportunamente el acuerdo suscripto por la TV Pública, la Universidad de Buenos Aires y la Unesco (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) para la adopción de los indicadores de calidad de ese organismo por parte de la TV Pública en materia de transparencia, pluralismo, diversidad, acceso y actualización tecnológica entre otros aspectos.

En especial recomienda ampliar a todos los medios públicos mencionados, las previsiones de los actuales artículos 121, 122, 123, 124 y 134, inc. c de la LSCA sobre Código de ética y mecanismos de control para verificar las posibles transgresiones. Ello, en forma coincidente con UNESCO que sostiene que *"la mejor garantía para asegurar altas normas éticas y profesionales en el periodismo es la auto-regulación voluntaria dentro de las agencias noticieras y entre ellas"*. En ese sentido, los medios públicos deben constituirse en experiencias de avanzada que eleven los estándares aplicables en la materia a todo el sistema de servicios de comunicación audiovisual.

³⁴ DECLARACIÓN CONJUNTA SOBRE DIVERSIDAD EN LA RADIODIFUSION, 2007, cfr. <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=719&>.

Medios públicos en la transición del sistema analógico al digital

En lo que respecta a la transición de la comunicación del modo analógico al digital, los estándares internacionales y la normativa vigente contemplan que *“se debe considerar el impacto que tiene en el acceso a los medios de comunicación y en los diferentes tipos de medios. Esto requiere un plan claro para el cambio que promueva, en lugar de limitar, los medios públicos. Se deben adoptar medidas para asegurar que el costo de la transición digital no limite la capacidad de los medios comunitarios para operar. Cuando sea apropiado, se debe considerar reservar, a mediano plazo, parte del espectro para la transmisión análoga de radio. Al menos parte del espectro liberado a través de la transición digital se debe reservar para uso de radiodifusión”*³⁵

En ese sentido, la implementación de la digitalización en nuestro país estuvo impulsada intensamente desde el sistema de medios públicos.

Así, por un lado el decreto 943/2009 autorizó al Sistema Nacional de Medios Públicos S.E. (hoy RTA S.E.) a la instalación, funcionamiento y operación de un sistema de Televisión Satelital a nivel nacional con un paquete de señales, educativas, culturales e informativas.

El decreto indica que *“las asignaciones de radio y televisión deben considerar criterios democráticos que garanticen una igualdad de oportunidades para todos los individuos en el acceso al mismo”*. Partiendo de que *“la posibilidad de buscar y recibir información sería solo un postulado vacío de contenido si el Estado abdicase de permitir que todos los ciudadanos accediesen a los medios de comunicación pública”* y *“la existencia de medios públicos de comunicación, generadores de contenidos de claridad alternativos a los privados se erige en la actualidad como un derecho colectivo de la ciudadanía”*, la norma contempla que el servicio debe obrar como herramienta hacia una política de libre acceso a la información por parte de las personas en situación de vulnerabilidad social.

Por su parte, el Decreto 1.148 de fecha 31 de agosto de 2009 creó el SISTEMA ARGENTINO DE TELEVISIÓN DIGITAL TERRESTRE (SATVD-T) para la transmisión y recepción de señales digitales terrestres, radiodifusión de imágenes y sonido.

El SATVD-T tiene entre sus objetivos *“promover la inclusión social, la diversidad cultural y el idioma del país a través del acceso a la tecnología digital, así como la democratización de la información”* (...), *“planificar la transición de la televisión analógica a la digital con el fin de garantizar la adhesión progresiva y gratuita de todos los usuarios”*,

³⁵ Ibidem.



*Defensoría del Público de Servicios de
Comunicación Audiovisual*

“optimizar el uso del espectro radioeléctrico” y “mejorar la calidad de audio, video y servicios”.

Esta normativa establece que la aplicación de la tecnología digital a la transmisión de la televisión terrestre no sólo permite una mayor eficiencia en el uso del espectro radioeléctrico, lo que redundará en un mayor número de canales, con una mejor calidad de imagen, sonido y datos, sino también permitirá *“a los usuarios contar con los servicios de teletexto, Guía Electrónica de Programación (GEP), canales de radio, entre muchos otros”.*

Finalmente el decreto 1010/2010 otorgó el correspondiente permiso a RADIO Y TELEVISIÓN ARGENTINA SOCIEDAD DEL ESTADO para la instalación, funcionamiento y operación experimental de un sistema digital de distribución de señales a nivel nacional denominado SISTEMA EXPERIMENTAL DE TELEVISIÓN ABIERTA DIGITAL.

Dicho sistema opera en las frecuencias asignadas a RADIO Y TELEVISIÓN ARGENTINA SOCIEDAD DEL ESTADO mediante Resolución N° 813 ex – COMFER de fecha 27 de noviembre de 2009, en su carácter de continuadora del SISTEMA NACIONAL DE MEDIOS PÚBLICOS SOCIEDAD DEL ESTADO.

Destacamos que el sistema puede realizar las transmisiones experimentales mediante la difusión de señales propias o de terceros. El decreto contempla que las señales de terceros podrán ser transmitidas siempre que sean facilitadas por sus titulares en forma gratuita.

Este punto es de gran interés de las audiencias de radio y televisión que representa la Defensoría, ya que tanto los medios universitarios y comunitarios, como los medios locales ven en ese espacio una posibilidad de construir un sistema de radiodifusión diverso y democrático y el de garantizar el acceso de los diversos sectores sociales a las frecuencias de televisión abierta.

Concretamente la Defensoría recomienda que respecto al sistema federal de medios públicos y de las emisoras públicas, la Comisión Redactora contemple:

- 1.- el mantenimiento de las cuotas de producción local y propia, que incluya noticieros o informativos locales;
- 2.- el mantenimiento de la cuota de veinte por ciento (20%) del total de la programación para difusión de contenidos educativos, culturales y de bien público.

3.- el mantenimiento de la obligación para todas las plataformas de incluir sin codificar las emisiones y señales de Radio Televisión Argentina Sociedad del Estado, todas las emisoras y señales públicas del Estado nacional y en todas aquellas en las que el Estado nacional tenga participación;

4.- el mantenimiento de la obligación para todas las plataformas de incluir, sin codificar, las señales abiertas generadas por los Estados provinciales, por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y municipios, y por las universidades nacionales;

5.- la previsión de mecanismos transparentes y representativos para la designación de autoridades de las diversas instancias del sistema de medios públicos, tanto de gestión como de control, así como de participación del público en ese proceso.

6.- la inclusión de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas sobre la gestión de medios públicos, con participación del público en el control de ese proceso.

2.3 Protección de los derechos de las personas en la comunicación audiovisual

a) Protección frente a expresiones discriminatorias

La necesidad de que los Estados adopten políticas públicas que contribuyan a garantizar la igualdad de todas las personas al interior de la sociedad fue advertida hace tiempo por la comunidad internacional, que elaboró normas que incluyen la obligación de adoptar medidas tendientes a eliminar patrones socioculturales de discriminación y exclusión.³⁶ De este modo, el sistema internacional de protección de los derechos humanos ha evolucionado de una idea de igualdad limitada a la no discriminación, hacia una idea de igualdad sustantiva que apunta a generar cambios en estructuras económicas, sociales y culturales, que tiendan a garantizar un acceso real y efectivo a los derechos.

La normativa audiovisual vigente reconoce específicamente el derecho a la igualdad y no discriminación en el ámbito de la actividad de los medios audiovisuales. La libertad de expresión, que la normativa garantiza en todo su articulado, requiere que todas las personas accedan y sean representadas en condiciones de igualdad en la esfera pública comunicacional.

³⁶ Entre estas normas destacan la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (artículo 8), la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer del sistema de Naciones Unidas (artículo 5), la Declaración adoptada en el marco de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia realizada en Durban en 2001 (#89, 90, 91 y 92), para señalar sólo algunos ejemplos. Además, corresponde mencionar que las Declaraciones Conjuntas de los relatores sobre libertad de expresión han avanzado también en este sentido (a modo de ejemplo, en la "Declaración Conjunta sobre Universalidad y el Derecho a la Libertad de Expresión" de 2014, se recomienda "realizar acciones concretas y efectivas para modificar o eliminar estereotipos, prácticas y prejuicios nocivos, incluidos valores o prácticas tradicionales o consuetudinarios, que menoscaben la posibilidad de todas las personas y grupos en la sociedad de ejercer el derecho a la libertad de expresión", punto 1 inciso g).



*Defensoría del Público de Servicios de
Comunicación Audiovisual*

Desde su creación, la Defensoría ha tramitado numerosos reclamos sobre representaciones lesivas y estigmatizantes que involucran un universo de grupos histórica y actualmente vulnerados y subordinados en la estructura social (las mujeres, los jóvenes, las personas LGTTTBIQ, los Pueblos Originarios, las personas migrantes y algunos colectivos nacionales y religiosos, y las personas con discapacidad, para mencionar los ejemplos más recurrentes). Esta problemática constituyó a su vez un eje temático de fuerte presencia en las Audiencias Públicas regionales que realizó la Defensoría desde 2013. En estos espacios de expresión libre y pública, se manifestó la desigualdad en las posibilidades de acceder y ser representados en los medios audiovisuales, y la existencia de prácticas comunicacionales que contienen representaciones negativas, construcciones retóricas estigmatizantes y discriminatorias. En esas instancias se expresó también la ausencia o invisibilización de ciertos sectores, lo cual es entendido como una forma más de discriminación.

La Defensoría ha abordado los reclamos de las audiencias sobre expresiones o tratamientos discriminatorios, desde una perspectiva de diálogo con todos los actores, reflexión crítica y promoción de la reparación simbólica de los derechos afectados, propiciando soluciones de consenso que además tienen centralmente en cuenta las expectativas de quienes formulan los reclamos.³⁷ De algunas de estas experiencias y de las recomendaciones específicas formuladas respecto a las distintas temáticas, dan cuenta las numerosas Resoluciones adoptadas por el organismo en la materia.³⁸ En función de profundizar los derechos y las obligaciones en materia de no discriminación en la normativa audiovisual que se dicte, se propone *extender expresamente a las identidades de géneros*, el objetivo de promover el tratamiento plural, igualitario y no estereotipado, evitando toda discriminación por motivo de las identidades de géneros. En el mismo sentido, se propone que la normativa incluya expresamente que la programación no podrá promover o incitar tratos discriminatorios basados en las *identidades de géneros*, y mencione expresamente el cumplimiento de la Ley 26.743. Ello a fin de reconocer, fortalecer y ampliar los avances en materia de respeto del derecho a la identidad de género, que ponen a la Argentina a la vanguardia mundial en materia del reconocimiento de derechos a las personas LGTTTBIQ.

³⁷ Algunos ejemplos de acciones reparatorias son, la realización de informes audiovisuales que brinden un tratamiento responsable de temas que han sido tratados de manera irrespetuosa; la emisión de spots y formatos afines para la difusión de derechos; modificación de piezas publicitarias; pedidos de disculpas y reflexiones al aire de quienes han incurrido en mensajes opuestos a los derechos que el marco jurídico consagra; y actividades de capacitación que complementan las medidas antes mencionadas con la expectativa de que las vulneraciones de derechos no se reiteren en el futuro.

³⁸ Ver Resoluciones n° 47/2013, 32/2014, 50/2014, 158/2015, 134/2015, 157/2015, entre otras. Disponibles en la página web de la Defensoría: www.defensadelpublico.gob.ar

Asimismo, se propone reforzar los mecanismos de exigibilidad del tratamiento igualitario y no discriminatorio, a través de acciones de reparación simbólica, mediática colectiva y oportuna frente a expresiones discriminatorias que se verifiquen en la actividad de los servicios contemplados en la nueva normativa.

Finalmente, y teniendo en cuenta que la no discriminación debe considerarse también respecto del acceso al ejercicio de la libertad de expresión de grupos y actores sociales estructuralmente excluidos, se recomienda que la normativa establezca compromisos concretos respecto de su inclusión en las programaciones. Ello tanto en relación con los medios y servicios audiovisuales de gestión pública, como con los de gestión privada con y sin fines de lucro.

b) Fortalecer los derechos de niños, niñas y adolescentes en los medios audiovisuales

La experiencia de la Defensoría en su tarea de velar por el cumplimiento de los derechos de la infancia y la adolescencia en los servicios de comunicación audiovisual, permite plantear una serie de medidas teniendo en cuenta la obligación que impone al Estado la Convención sobre los Derechos del Niño³⁹ y los avances ya consolidados en materia de protección de los derechos de niños y niñas en los medios audiovisuales.⁴⁰

Los principales motivos de reclamo canalizados por la Defensoría en la relación entre niñez y adolescencia y las representaciones de los medios audiovisuales, son la invisibilización de las realidades diversas que viven niños, niñas y adolescentes; la estigmatización y la criminalización, en particular cuando se hace referencia a poblaciones de sectores vulnerables; y la inexistencia de representaciones que los y las tengan en cuenta como actores sociales relevantes, significativos y favorables a la construcción del espacio social común.

La imposibilidad de acceder a programación dirigida y/o pensada y producida por ellos/as por incumplimiento de las cuotas de programación, de informarse a través de los

³⁹ Artículo 17: "Los Estados Partes reconocen la importante función que desempeñan los medios de comunicación y velarán porque el niño tenga acceso a información y material procedentes de diversas fuentes nacionales e internacionales, en especial la información y el material que tengan por finalidad promover su bienestar social, espiritual y moral y su salud física y mental. Con tal objeto, los Estados Partes:) Alentarán a los medios de comunicación a difundir información y materiales de interés social y cultural para el niño, de conformidad con el espíritu del artículo 29; b) Promoverán la cooperación internacional en la producción, el intercambio y la difusión de esa información y esos materiales procedentes de diversas fuentes culturales, nacionales e internacionales; c) Alentarán la producción y difusión de libros para niños; d) Alentarán a los medios de comunicación a que tengan particularmente en cuenta las necesidades lingüísticas del niño perteneciente a un grupo minoritario o que sea indígena; e) Promoverán la elaboración de directrices apropiadas para proteger al niño contra toda información y material perjudicial para su bienestar, teniendo en cuenta las disposiciones de los artículos 13 y 18" (los destacados son propios).

⁴⁰ La Ley 26.522 recoge los derechos reconocidos en la Convención sobre los Derechos del Niño y también los avances nacionales en materia de derechos, motivo por el cual expresamente establece la obligación de todos aquellos que se beneficien con la emisión de programación y publicidad, de velar por el cumplimiento de la Ley 26.061, de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (artículo 71).



*Defensoría del Público de Servicios de
Comunicación Audiovisual*

medios audiovisuales y la inexistencia de instancias informativas especialmente pensadas y diseñadas de acuerdo con sus necesidades y competencias interpretativas, han sido también planteadas por niños/as y jóvenes.

A su vez, la Defensoría ha recibido una cantidad significativa de denuncias sobre la vulneración de derechos personalísimos de niños, niñas y adolescentes, como la intimidad, privacidad, imagen y la dignidad, en particular en relación a coberturas periodísticas de hechos policiales y de violencia, y también reclamos sobre el incumplimiento de las normas sobre protección durante el horario apto para todo público que deben cumplir tanto la programación, como sus adelantos y las publicidades. Los motivos de preocupación reiterada son la alusión y explicitación de formas violentas, sexualizantes y que se sirven de un lenguaje inapropiado, obsceno o violento. Se trata, en su mayor parte, de inconveniencias que se registran en función de la espectacularización y la mercantilización de la información.⁴¹

Si se acuerda, entonces, en que los chicos y las chicas poseen igualdad de derechos, se vuelve crucial que dicha igualdad cristalice en sus formas de mediatización, en el acceso efectivo a la esfera pública mediática y en la vigencia efectiva de las normas que proveen a su protección en carácter de audiencias.

Esta experiencia, y el estudio de la normativa comparada a la que se ha hecho referencia en este documento, permiten acercar, además, propuestas respecto de la protección de los derechos de niños y niñas en los nuevos servicios audiovisuales que permiten el acceso a contenidos audiovisuales. Ello porque, independientemente de cuál sea la vía de acceso a esos contenidos, el marco legal debe proteger a las audiencias y en particular a niños y niñas. Tal protección debe pensarse como una forma virtuosa de alentar la relación entre las audiencias de niños, niñas y adolescentes y los medios audiovisuales.

A su vez, no obstante los cambios en las formas de acceso a producciones audiovisuales, en particular entre las personas más jóvenes, la regulación debe contemplar tanto los nuevos servicios —a los que acceden los segmentos con la disponibilidad de

⁴¹ Las Resoluciones números 43/2013, 54/2013, 57/2013, 64/2013, 84/2013, 76/2013, 107/2013, 127/2013, 5/2014, 6/2014, 21/2014, 22/2014, 61/2014, 89/2014, 103/2014, 110/2014, 113/2014, 30/2015, 29/2015, 159/2015 adoptadas por la Defensoría, dan cuenta de la actuación y de las recomendaciones específicas del organismo sobre las temáticas de preocupación que reseñamos, no obstante no agotan las actuaciones tramitadas sobre ellas. Además, como parte de la actuación interdisciplinaria y pedagógica del organismo, la lleva adelante una intensa tarea pedagógica y de promoción de estos derechos dirigida tanto a las audiencias, en particular niños, niñas y adolescentes, como a comunicadores/as de todo el país y docentes de distintos niveles.

recursos para ello— como los visionados televisivos tradicionales que conservan relevancia.⁴²

A continuación se proponen una serie de medidas de regulación y co-regulación para profundizar los derechos de las audiencias de niños, niñas y adolescentes en su vínculo con los contenidos audiovisuales, abarcando tanto la programación como la publicidad.

Protección de niños, niñas y adolescentes frente a contenidos audiovisuales que pueden resultar perjudiciales para su desarrollo

Refuerzo de la protección en función del horario

En relación al sistema de protección en función del horario se considera preciso, tal como la Defensoría ha planteado en oportunidades anteriores, y teniendo en cuenta la experiencia comparada, establecer franjas de refuerzo en los servicios televisivos abiertos, en las señales que se incluyen en los servicios por suscripción y en la programación radial. En función del horario, se propone que las franjas reforzadas se establezcan entre las 7 y 9 horas, las 12 y las 14 horas, y las 17 y 19 horas. A su vez, se propone un refuerzo estacionario según el calendario escolar y feriados excepcionales.

Asimismo, la Defensoría viene proponiendo desde sus inicios generar un mecanismo que permita rediseñar las pautas y el procedimiento para la exhibición de películas en televisión durante el horario apto para todo público en articulación con la autoridad competente para la calificación de películas, el Instituto Nacional de Cines y Artes Audiovisuales (INCAA)⁴³. Además del diseño del nuevo sistema de calificación, se propone que los canales y señales brinden orientación a las audiencias sobre la calificación original y adaptaciones que se hubieran hecho a la película para su emisión en horario apto para todo público. Tal como ocurre en varios países, se propone que esta información sea visible en pantalla, de fácil reconocimiento y comprensión, en línea con las recomendaciones que se desarrollan a continuación y que internacionalmente han sido definidos como “control parental”.

⁴² De acuerdo con los datos del Sistema de Información Cultural de la Argentina (SInCA), el uso de televisión alcanza casi las 3 horas diarias promedio en la población argentina, de lo que se deduce que en la población de niños, niñas y adolescentes es probablemente superior. Para dimensionar esta unidad de medida cabe considerar que esta población se relaciona con las pantallas más tiempo que el destinado al sistema escolar obligatorio.

⁴³ El mecanismo vigente (Resoluciones N° 869/96/INCAA y N° 512/03/INCAA) permite a los canales o señales proponer una calificación para la película que pretenden emitir en horario apto para todo público (que puede estar adaptada por medio de la edición) y si en un plazo determinado el INCAA no la observa, queda aprobada tácitamente. La cantidad de películas que se emiten en las señales y canales torna imposible que el INCAA las analice en su totalidad, sin embargo, en la actualidad, el organismo no analiza ninguna de ellas, dejando el control en cabeza de los licenciatarios de televisión, en su gran mayoría privados, que determinan sus decisiones por el ánimo de lucro y no por el interés público de la actividad que desarrollan, tal como la ley establece. Este procedimiento fue observado por la Defensoría del Público, que dictó recomendaciones para mejorar la protección de niñas y niños, a través de la Resolución N° 43/2013.



*Defensoría del Público de Servicios de
Comunicación Audiovisual*

A su vez la creación de un Instituto de Televisión y nuevas Tecnologías, con un área específica de niñez y adolescencia, que garantice la participación y consulta a niñas, niños y adolescentes.

Instrumentos de verificación de edad

En las plataformas de acceso a contenidos audiovisuales, se propone la obligación de los proveedores de establecer sistemas eficientes de verificación de la edad, que cuenten con mecanismos de actualización periódica, en relación con aquellos contenidos que, de acuerdo con su clasificación, se considera que no deben ser accesibles ni recomendables para niños y niñas.

Calificación por edades, descriptores y señalización

En línea con el principio de madurez progresiva de la Convención sobre los Derechos del Niño, la Defensoría propone la calificación obligatoria de los contenidos audiovisuales en función de las edades de las audiencias, según parámetros previsibles y generalizables de desarrollo, en un sistema que permita abarcar la oferta televisiva en todas sus modalidades para brindar mayores herramientas para el acompañamiento al acceso.

En los servicios a petición o plataformas de ofertas audiovisuales, el etiquetado es la principal herramienta informativa para el ejercicio del acompañamiento al acceso, junto con los sistemas de control o filtros para el acceso. Además de la supervisión adulta y responsable, el sistema de calificación promueve el autocontrol del acceso mediático por parte de los propios niños, niñas y adolescentes, para generar conciencia sobre el uso responsable y activo de los contenidos audiovisuales. La propuesta y su fundamentación están en línea con las modificaciones que se prevé realizar a la Directiva 2010/13/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo de Europa, a partir de la inclusión de la obligación de facilitar información sobre los contenidos prevista en el Artículo 6 bis propuesto.⁴⁴

La calificación en función de la edad contempla las diferentes etapas formativas y madurativas de los niños, niñas y adolescentes, acorde a su vez a las transformaciones culturales. En este sentido, el desarrollo infanto-juvenil debe entenderse en el marco del proceso cultural en el que se produce. Esto es particularmente relevante respecto de la relación de niños, niñas y adolescentes con los medios audiovisuales, marcados por el

⁴⁴ En el considerando 9 de la propuesta de reforma a la Directiva se esgrimen los motivos que justifican la inclusión de este artículo: "Con el fin de facultar a los espectadores, incluidos los padres y menores de edad, para adoptar decisiones con conocimiento de causa acerca de los contenidos que se contemplan, es necesario que los prestadores de servicios de comunicación audiovisual faciliten información suficiente acerca de los contenidos que puedan perjudicar el desarrollo físico, mental o moral de los menores. Esto podría hacerse, por ejemplo, mediante un sistema de descriptores de contenidos que indicasen la naturaleza de estos. Los descriptores de contenidos se podrían presentar a través de medios escritos, gráficos o acústicos" (el destacado es propio). [En línea <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/ES/1-2016-287-ES-F1-1.PDF>] (Consulta Septiembre 2016)

dinamismo del desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación, contemplando las diferencias entre una niña de 1 año, una de 12 y otra de 17, por ejemplo.

Se propone además que la definición de la grilla de calificación de contenidos y de un sistema complementario de descriptores temáticos esté a cargo de las instancias concernidas del Estado en materia de niñez y comunicación audiovisual, con la participación y consulta a todos los actores con conocimiento en la materia. Ambas herramientas deberán estar disponibles para su uso por parte de proveedores de servicios audiovisuales y productores audiovisuales contribuyendo con la rigurosidad y eficacia en la tarea de determinar para qué franja etaria son recomendables los distintos contenidos que integran las grillas y ofertas. Asimismo, se propone establecer instancias de actualización de estos criterios y de capacitación para quienes realicen estas tareas en cada uno de los servicios.

Se propone a su vez que esta calificación, señalizada en pantalla de manera clara y evidente para una audiencia ocasional, se complemente con la información descriptiva del contenido, en particular en relación a aquellos que puedan resultar inconvenientes para niños, niñas o adolescentes. Esta información se constituye, así, en una herramienta que faculta a las audiencias, tanto personas adultas como menores de edad, a tomar decisiones con el conocimiento acerca de los contenidos propuestos.

Esta información debiera brindarse en un detalle más extenso antes de iniciar el visionado, tanto a través de medios gráficos (impreso en pantalla) como acústicos para garantizar la accesibilidad para personas con discapacidad o disminución visual.

A su vez, se propone el desarrollo de un sistema estandarizado de descriptores de la calificación (pictograma identificable y decodificable fácilmente), que permita que ésta permanezca en pantalla durante toda la emisión. En el caso de los servicios de televisión abierta en función de las formas culturales de relación de las audiencias con esa modalidad de televisión, se propone que todos los bloques de programación se inicien con la indicación, a pantalla completa, de la calificación del contenido.

Herramientas complementarias de información sobre protección de niños y niñas en las pantallas

La Defensoría propone, como medida tendiente a ampliar el conocimiento de las audiencias, incluir espacios en las grillas de programación y ofertas de contenidos (spots o similares) destinados a difundir, de manera clara y apelando a recursos didácticos, la



*Defensoría del Público de Servicios de
Comunicación Audiovisual*

información relevante respecto de las programaciones que se ofrecen en el horario protegido y los derechos de las audiencias en relación con esta regulación. Se considera este tipo de herramienta como recurso pedagógico fundamental para brindar elementos de comprensión e interpretación.

Asimismo, en consonancia con la alfabetización mediática que la Defensoría promueve en todos los ámbitos de desarrollo de niños, niñas y adolescentes, se propone complementar los sistemas de clasificación con una guía orientadora para educadores y educadoras, con el objetivo de propiciar la recepción en el ámbito escolar, junto a niños y niñas. Acompañarlos en las prácticas de vinculación con los contenidos audiovisuales, y por lo tanto constituirse en una forma de protección, pero desde una mirada no prohibicionista ni moralizante sino brindando herramientas adecuadas para un acceso responsable.

Adecuada fiscalización del cumplimiento de las obligaciones

La protección de los niños, niñas y adolescentes requiere que el Estado fiscalice de manera fehaciente y sistemática para dar cumplimiento de las obligaciones legales que se formulan. A su vez, es obligación del Estado establecer políticas públicas que contribuyan al cumplimiento de las medidas de protección, elaborando oportuna y participativamente los sistemas antes mencionados.

Publicidad, salud y protección de la niñez

Los mensajes publicitarios son un elemento más en la definición de los consumos de alimentos, ya que otros factores como las posibilidades materiales, los hábitos alimentarios familiares y el grado de conocimiento y conciencia respecto a la composición de los alimentos y la dieta en general, inciden también en estas decisiones.

La comunicación mediática debe concebirse como una herramienta de promoción de una alimentación saludable especialmente, en particular en la programación orientada al público infantil. Tanto la Organización Mundial de la Salud (OMS) como la Organización Panamericana de la Salud (OPS) alientan a los Estados a desarrollar políticas específicas en materia de publicidad e infancia, alertando sobre la obesidad y otras enfermedades derivadas de una dieta deficiente, y la necesidad de una normativa que regule y limite la comercialización, marketing y publicidad de alimentos destinados a niños y niñas, ricos en grasas saturadas y trans, azúcares y sal.⁴⁵

⁴⁵ OMS, "Sobrepeso y Obesidad Infantil" [En línea <http://www.who.int/dietphysicalactivity/childhood/es/>] (Consulta Septiembre de 2016) y Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo para modificar la Directiva 2010/13/UE, 25 de Mayo de 2016 [En línea...] (Consulta Septiembre de 2016)

En función de ello, estos organismos han desarrollado investigaciones y dictado recomendaciones, confirmando una preocupación internacional en materia de alimentación saludable, niñez y publicidad. Del mismo modo, la preocupación está presente también en el ámbito de la autorregulación privada, tal como surge de la inclusión de pautas específicas en el Código de Autorregulación y Autorregulación Publicitaria del Consejo de Autorregulación Publicitaria (CONARP).

En este contexto, la Defensoría propone el desarrollo de estrategias pedagógicas y de acceso a la información en dos sentidos fundamentales. Por un lado, establecer la obligación de incluir en las publicidades de los productos alimenticios, la información nutricional inherente a cada uno, de modo que resulte legible, comprensible y decodificable por parte de las audiencias de niños, niñas y adolescentes. De manera complementaria, se recomienda el desarrollo de campañas públicas destinadas a visibilizar los riesgos de la obesidad declarada actualmente como epidemia, en particular entre la población infanto juvenil, y a brindar información socialmente relevante de prevención y promoción de hábitos saludables.

En tercer lugar, retomando una preocupación que la Defensoría ha canalizado de manera reiterada a las autoridades con competencia en la materia, se recomienda que las comunicaciones comerciales (publicidad) relativas a bebidas alcohólicas sólo puedan realizarse fuera del horario apto para todo público, tanto en los servicios de comunicación audiovisual televisiva como radiofónica y que vayan acompañadas por mensajes destacados, legibles y relevantes sobre consumo responsable.

También resulta recomendable evitar las publicidades durante la programación destinada de manera específica a niños, niñas y adolescentes.

Participación activa de niñas, niños y adolescentes en los medios audiovisuales

Las niñas, niños y adolescentes se han expresado sobre la necesidad de contar con instancias mediáticas gestionadas, producidas y protagonizadas por ellas y ellos particularmente en el marco de las Audiencias Públicas organizadas por la Defensoría durante el año 2014⁴⁶.

A su vez, como se mencionó, la legislación vigente garantiza el derecho de niños, niñas y adolescentes a la libertad, a participar, a asociarse, a dar su opinión en las cuestiones que afectan su vida y a que esa opinión sea tenida en cuenta debidamente en todos los ámbitos.

⁴⁶ Ello se vio plasmado en la “Declaración sobre la juventud y los medios audiovisuales” firmada por quienes participaron en las Audiencias Públicas de ese año [En línea <http://www.defensadelpublico.gob.ar/es/declaracion-juventud-y-medios-audiovisuales-0>] (Consulta Septiembre de 2016)



*Defensoría del Público de Servicios de
Comunicación Audiovisual*

En función de ello, y de la experiencia del organismo en la efectiva promoción de la participación de los y las jóvenes como protagonistas de creaciones audiovisuales, la Defensoría propone que los servicios regulados por la normativa propicien espacios mediáticos donde niñas, niños y adolescentes sean consideradas/os como productoras/os capaces de afrontar la creación y sostenimiento regular de producciones radiofónicas y televisivas destinadas a la juventud y a la sociedad en general; y como gestores afrontando el desafío de diseñar y sostener estrategias de gestión de medios que contemplen las particularidades sociales, culturales y legales de este sector.

c) Protección del derecho a la información y a la libre expresión.

Derecho a rectificación y respuesta

A pesar de la inclusión en nuestra Constitución Nacional en la reforma de 1994 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que en su artículo 14 garantiza el derecho a réplica,⁴⁷ no existe aún en Argentina una norma local que reglamente este derecho. Debido a la fuerte oposición de los medios de comunicación, aún cuando fueron presentados al Congreso Nacional numerosos proyectos de ley con el objetivo de regular el derecho a réplica o respuesta, hasta el momento no hay avances hacia su aprobación. No obstante ello, la Corte Suprema de Justicia de la Nación reconoció en diversas oportunidades su existencia y su operatividad.

Esta Defensoría del Público considera que el derecho a réplica constituye una garantía de suma importancia para la vigencia de la pluralidad y la protección de los derechos de las audiencias. Con esa convicción elaboró un proyecto de ley para su reglamentación. Se consideró en esta propuesta normativa la posibilidad de solicitar la aclaración de una información inexacta y agravante tanto a personas físicas o jurídicas aludidas directamente, como a quien pudiera acreditar un interés basado en su pertenencia o autoidentificación con él o los grupos aludidos en la información, así como a agencias estatales especializadas u organizaciones de la sociedad civil con una trayectoria mínima de en la promoción y defensa de los derechos del grupo afectado.

⁴⁷ Convención Americana de Derechos Humanos, art. 14. "1. Toda persona afectada por informaciones inexactas o agravantes emitidas en su perjuicio a través de medios de difusión legalmente reglamentados y que se dirijan al público en general, tiene derecho a efectuar por el mismo órgano de difusión su rectificación o respuesta en las condiciones que establezca la ley. 2. En ningún caso la rectificación o la respuesta eximirán de las otras responsabilidades legales en que se hubiese incurrido."

En este sentido, se recomienda la inclusión expresa del derecho de rectificación o respuesta en la normativa audiovisual, y la previsión de legitimación activa por parte de personas físicas o jurídicas, como así también a organismos públicos o privados de promoción y defensa de derechos de grupos específicos afectados, así como la gratuidad, inmediatez e igualdad de espacio y tiempo en la rectificación.

Cláusula de conciencia

El artículo 14 de nuestra Carta Magna hoy no sólo protege la libertad de ideas sino que auspicia el debate público libre, sobre bases veraces y adecuadas. A su vez, la Corte Suprema de Justicia de la Nación consagró ese criterio en la causa “Campillay” (Campillay, Julio C. c/ La Razón y otros), donde se afirma que aquella garantía constitucional debe leerse con el alcance del art. 13 del Pacto de San José de Costa Rica, ocho años antes de inclusión en el artículo 75 inciso 22 de nuestra Constitución Nacional.

Conforme la interpretación de la Corte Interamericana de Derecho Humanos, el artículo 13 incluye las dos dimensiones -individual y colectiva- de la libertad de expresión. En sentido coincidente lo entendió el constituyente de 1994, que reforzó la libertad de expresión como valor individual y como valor social, dotándola de mayores garantías.

En ese sentido, el artículo 43 de la Carta Magna reformada, al regular el hábeas data, incluyó expresamente la protección al secreto profesional al establecer que “no podrá afectarse el secreto de las fuentes de información”. El artículo 42 exige que la información brindada a los usuarios y consumidores sea veraz y adecuada y el artículo 75 inciso 19 obliga al Congreso a proteger el espacio audiovisual y cultural, defendiendo los valores democráticos y el desarrollo humano.

Ahora bien, la naturaleza de la profesión de informar no puede equipararse a una mera actividad mecánica. La libertad de expresión y el derecho a la información no son mercancías, no son patrimonio de los prestadores de servicios de comunicación audiovisual, sean éstos públicos, privados o comunitarios.

Por ello, es necesario que la futura legislación regulatoria de la actividad comunicacional salvaguarde tanto la transparencia en la línea editorial como la conciencia del informador, ya que ambas actúan en beneficio del servicio comunicacionales, jerarquizada por su responsabilidad social.

En el derecho comparado se contempla una garantía individual que, además, redundará a favor de la credibilidad del servicio audiovisual: la cláusula de conciencia. Este instituto, al garantizar la libre circulación de las ideas y las opiniones, preserva un derecho



*Defensoría del Público de Servicios de
Comunicación Audiovisual*

constitucional y contribuye socialmente al fortalecimiento del pluralismo, propiciando una opinión pública vigorosa e independiente.

Por ello, recomendamos en los términos del artículo 19, inc. h) de la vigente ley 26.522, que la Comisión para la Elaboración del Proyecto de Reforma, Actualización y Unificación de las Leyes 26.522 y 27.078, contemple en el proyecto a elevar la consagración de la cláusula de conciencia para el/la periodista. La regulación deberá contemplar que las personas que ejerzan el periodismo puedan invocar la cláusula de conciencia cuando se encuentre en riesgo su independencia e integridad en el desempeño de su actividad.

Para ello, la normativa debe garantizar:

1. mecanismos para que el empleador periodístico donde desempeñen sus actividades les informe, cada vez que lo requieran, la titularidad de los licenciatarios y autorizados y la identidad de los directivos y/o administradores de la empresa periodística, durante el tiempo que dure la relación laboral;

2. mecanismos de comunicación y conocimiento fehaciente de los principios deontológicos del empleador periodístico donde trabajan; y

3. derecho a negarse, de forma fundada, a participar en la obtención, elaboración y difusión de informaciones contrarias a los principios deontológicos de la profesión, sin que ello pueda suponer perjuicio alguno o la aplicación de una sanción.

Regulación de la publicidad oficial

La regulación de la publicidad oficial tiene por objetivo garantizar el derecho de todas las personas a la información pública. Para concretar ese objetivo es preciso establecer criterios de distribución equitativos que apunten a ampliar los márgenes de pluralismo y federalismo. Los lineamientos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos establecen que la distribución de la publicidad oficial debe ajustarse a un marco normativo específico y adecuado, a los efectos de evitar que su utilización arbitraria afecte indirectamente la libertad de expresión. Se establece que esa regulación deberá ser clara en la definición de los objetivos, la asignación, la contratación y el control, a los efectos de evitar la utilización de este recurso de forma arbitraria. A su vez, entre las directivas sobre reglas legales específicas se sugiere incorporar los principios de interés público,

transparencia, rendición de cuentas, no discriminación, eficiencia y buen uso de los fondos públicos.⁴⁸

Además de respetar esos lineamientos internacionales, la Defensoría considera que en la distribución de la publicidad oficial deben establecerse criterios que garanticen que la información llegue a ciertas comunidades o grupos que no se informan a través de los medios audiovisuales comerciales. Específicamente nos referimos a los medios comunitarios, alternativos, populares, campesinos e indígenas.

En tal sentido esta Defensoría sostiene la necesidad de contemplar topes máximos para grandes medios privados comerciales, y porcentajes específicos para sectores comunitarios. A estos mismos efectos, la normativa deberá prever expresamente en los criterios de reparto la inclusión de las emisoras de pueblos originarios y medios de organizaciones campesinas, así como los medios de comunicación universitarios y educativos.

Respecto de los medios de gestión privada con fines de lucro, se recomienda establecer criterios de distribución equitativa tales como: topes máximos de publicidad oficial por soportes y por medios de manera de tender a una diversificación de medios, alcance de cobertura, niveles de audiencia teniendo presente la necesidad de contar con mediciones públicas heterogéneas, entre otras variables. En este sentido, tal como fuera planteado por las audiencias, no puede considerarse al rating como criterio rector de la asignación.

La mayoría de las legislaciones en el derecho comparado, contienen previsiones para que la publicidad estatal no sea utilizada como propaganda encubierta. Estas prevenciones incluyen limitaciones a la pauta oficial en períodos electorales, exceptuando los casos en que existan obligaciones legales de informar, peligros a la salud pública, seguridad o ambiente, aquella actividad publicitaria que sea estrictamente necesaria para el correcto funcionamiento de los servicios públicos, o vinculada a eventos culturales, eventos deportivos y promoción de jornadas y congresos de interés público. La pauta debe estar justificada en la existencia de campañas y avisos publicitarios que respondan a necesidades concretas y reales de comunicación. Se sugiere al respecto, la elaboración de un plan, que explicita la existencia de campañas y avisos publicitarios que respondan a necesidades concretas, con instancias participativas para su definición, así como un registro de medios nacional.

⁴⁸ Principios sobre regulación de la publicidad oficial y la libertad de expresión, Relatoría Especial para la libertad de Expresión, CIDH, párrafos 34, 35, 39.



*Defensoría del Público de Servicios de
Comunicación Audiovisual*

Asimismo, de acuerdo con las directivas de la CIDH, la normativa debe prever criterios de acceso público y transparencia. El estado debe asegurar el acceso periódico a la información relevante en cuanto a criterios de contratación, motivos de asignación, presupuestos, gastos y contratos publicitarios discriminados por medios y organismos contratantes. A estos efectos, toda la información relativa a la cuestión de la publicidad oficial debe ser de acceso público.⁴⁹

En cuanto a los mecanismos de control externo, los lineamientos prescriben la actuación de un órgano autónomo -no gubernamentalizado- que permitan un monitoreo de la asignación.⁵⁰

2.4 Instituciones de fiscalización e instituciones de protección de los derechos de las audiencias

Tal como fuera analizado en la Resolución 21/2016 ya mencionada,⁵¹ las modificaciones a las previsiones de la LSCA en relación con la autoridad de aplicación de la normativa resultan contrarias a los estándares del SIDH en relación con el derecho humano a la comunicación. El diseño institucional sobre la Autoridad de Aplicación del Decreto N°236/2015 manifiesta como características centrales una fuerte dependencia del poder político, flexibiliza las obligaciones de los grupos económicos y no define dispositivos de participación y representación multisectorial en el diseño, ejecución y monitoreo de las políticas. Por todo ello en ese escenario institucional, no hay garantías para evitar incurrir en “desviación de poder” -de acuerdo a lo dispuesto en la sentencia “Granier” de la Corte IDH- ni para asegurar la independencia contra indebidas interferencias del gobierno y otros grupos de presión, según el fallo “Grupo Clarín S.A.” de la CSJN.

Así como fuera mencionado en relación con otras temáticas que desarrolla este documento, la normativa deberá prever un modelo que garantice la independencia y pluralismo de la autoridad de aplicación, en cumplimiento con lo expresado por la CIDH de la OEA, al manifestar que seguirá la situación de la libertad de expresión en la Argentina tras la reforma de la Ley 26.522 y recordar la necesidad de cumplir el principio de no regresividad en materia de derechos humanos.

⁴⁹ Principios sobre regulación de la publicidad oficial y la libertad de expresión, Relatoría Especial para la libertad de Expresión, CIDH, párrafos 65y 69.

⁵⁰ Principios sobre regulación de la publicidad oficial y la libertad de expresión, Relatoría Especial para la libertad de Expresión, CIDH, párrafo 72.

⁵¹ Resolución 21/2016, DPSCA.

Se sugiere en este sentido, rever los criterios para regular la autoridad de aplicación, a fin de asegurar su plena autonomía e independencia del gobierno, así como su conformación plural, con representantes de los múltiples actores de la comunicación, y participativa.

Autoridad de Aplicación

La Defensoría considera que la regulación debe contemplar una Autoridad de Aplicación de la normativa que cumpla con los estándares internacionales sobre libertad de expresión y con la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que ha establecido: “tampoco se puede asegurar que se cumplan los fines de la ley si el encargado de aplicarla no es un órgano técnico e independiente, protegido contra indebidas interferencias, tanto del gobierno como de otros grupos de presión. La autoridad de aplicación debe ajustarse estrictamente a los principios establecidos en la Constitución, en los Tratados Internacionales a ella incorporados y en la propia ley. Debe respetar la igualdad de trato, tanto en la adjudicación como en la revocación de licencias, no discriminar sobre la base de opiniones disidentes y garantizar el derecho de los ciudadanos al acceso a información plural”.⁵²

Del mismo modo, la normativa debiera tener presente los debates regulatorios en el ámbito de la Unión Europea, tomados con frecuencia como referencia en la materia. En este sentido, en la propuesta de modificación de la Directiva 2010/13/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de Europa, presentada en mayo de 2016, se destaca: “Artículo 30. 1 [...] Los Estados miembro velarán por que estas autoridades sean jurídicamente distintas y funcionalmente independientes de cualquier otra entidad pública o privada. Esto se entenderá sin perjuicio de la posibilidad de que los Estados miembros establezcan autoridades reguladoras que supervisen varios sectores distintos. 2. Los Estados miembros velarán porque las autoridades reguladoras nacionales ejerzan sus competencias con imparcialidad y transparencia...”⁵³.

En función de este marco, y teniendo en cuenta la profunda regresión que representó la desarticulación del andamiaje institucional previsto por la LSCA y la creación del ENACOM respecto a estos estándares,⁵⁴ la Defensoría considera, en primer lugar, que la autoridad debiera cumplir estrictamente con los requisitos de *independencia* y la

⁵² “Grupo Clarín y otros vs. Estado Nacional s/ acción meramente declarativa”, considerando 74.

⁵³ Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo de Europa por la que se modifica la Directiva 2010/13/UE, 25 de Mayo de 2016 [En línea...] (Consulta Septiembre de 2016).

⁵⁴ El análisis detallado de estas medidas y sus impactos puede consultarse en la Resolución DPSCA Nro. 21/2015.



*Defensoría del Público de Servicios de
Comunicación Audiovisual*

autonomía para preservar su actuación de la indebida interferencia política o de cualquier otra índole, tal como obligan los estándares en la materia.⁵⁵

Asimismo, la Defensoría considera que la regulación debe garantizar la *pluralidad*, la *participación* y la *representación multisectorial* en su composición incluyendo no solamente a los actores privados sino también a los sin fines de lucro, los pueblos originarios, las universidades y escuelas, y los Estados en sus diversos niveles. Esta participación es la que permite la consideración de los múltiples intereses políticos y sociales en el diseño, implementación y control de las políticas públicas que se desarrollen.

Del mismo modo, debe ser *democrático, transparente y participativo el proceso de selección* de quienes integren la autoridad de aplicación, cuyo mandato no debiera coincidir con el recambio presidencial, al tiempo que las causales y mecanismos de remoción deben establecerse expresamente en la normativa con respeto al debido proceso.⁵⁶

Por último, en relación a la actuación del organismo regulador la Defensoría considera que deben establecerse procesos *públicos y transparentes de toma de decisiones, rendición de cuentas y fiscalización*.⁵⁷

El imperativo de profundizar la protección y promoción de los derechos: el rol de la Defensoría del Público

⁵⁵ Así lo estableció la Declaración conjunta sobre Diversidad en la Radiodifusión: "La regulación de los medios de comunicación con el propósito de promover la diversidad, incluyendo la viabilidad de los medios públicos, es legítima sólo si es implementada por un órgano que se encuentre protegido contra la indebida interferencia política y de otra índole, de conformidad con los estándares internacionales de derechos humanos". Adoptada en 2007 por el Relator Especial de la ONU sobre Libertad de Opinión y de Expresión, el Representante de la OSCE sobre Libertad de los Medios de Comunicación, el Relator Especial de la OEA sobre Libertad de Expresión de los Medios de Comunicación y la Relatora Especial de la CADHP sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información [En línea <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=719&IID=2>] (Consulta Septiembre 2016). Del mismo modo, el Informe 2014 de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión señala: "...la CIDH y la Relatoría han enfatizado que los organismos reguladores que aplican y fiscalizan la legislación de radiodifusión deberán ser independientes del Estado y de intereses económicos" (#193 y 194)

⁵⁶ En el mismo sentido, la Propuesta de Modificación de la Directiva 2010/13/UE, antes citada, que en la reforma al artículo 30 establece: "5. El responsable de una autoridad reguladora nacional o los miembros del órgano colegiado que desempeñe dicha función dentro de una autoridad reguladora nacional sólo podrán ser cesados en el caso de que dejen de cumplir las condiciones requeridas para el ejercicio de sus funciones, establecidas de antemano en el Derecho nacional. Deberá hacerse pública y justificarse cualquier decisión de cese".

⁵⁷ En este sentido, tiene dicho la Relatoría Especial de la CIDH que el organismo regulador "debería ser un órgano colegiado que asegure pluralidad en su composición, estar sometido a procedimientos claros, integralmente públicos, transparentes y sometidos estrictamente a los imperativos del debido proceso y a un estricto control judicial. Sus decisiones deben ser públicas, estar ajustadas a las normas legales existentes y encontrarse adecuadamente motivadas. Finalmente, debe tratarse de un cuerpo responsable que rinda cuentas públicamente de su gestión" (# 194).

La concepción de la comunicación como derecho humano y como indicador de ciudadanía no es compatible con la limitación del vínculo entre las personas y los medios de comunicación a una relación de consumo, es decir, al vínculo entre proveedores y consumidores o usuarios.

Con esta convicción, la normativa vigente incluyó la creación de la Defensoría del Público para la protección de los derechos de las audiencias, comprendidas como sujetos de derecho, como un organismo estatal autónomo de alcance nacional, con dependencia orgánica del parlamento.⁵⁸

En función de la experiencia acumulada, y de lo solicitado por la ciudadanía en las Audiencias Públicas la Defensoría ratifica la necesidad de que la regulación amplíe este mecanismo de defensa y promoción de derechos, a todas las instancias en la que se desarrolla la comunicación audiovisual tal como ha sido definida en estas páginas, para el fortalecimiento de la ampliación de la ciudadanía comunicacional.

Cabe destacar que el fomento de los procesos de convergencia tecnológica sin los debidos mecanismos institucionales que aseguren la representación y defensa de los derechos de la ciudadanía, puede profundizar las condiciones de desigualdad estructural que ya caracterizan las relaciones entre los medios de comunicación y las audiencias, afectando particularmente a distintos grupos y sectores sociales en situación de vulnerabilidad, tales como niñas, niños y adolescentes, mujeres, colectivo LGTTTBIQ, migrantes, personas con discapacidad, personas adultas mayores y pueblos originarios, entre otros.

En tal sentido, las competencias de esta Defensoría deberán prever la protección de las audiencias y su empoderamiento con acceso a educación crítica, frente a las nuevas prácticas comunicacionales, considerando la no regresividad de los derechos humanos, en los términos de las recomendaciones de la CIDH.

A su vez, corresponde dejar sentado que las audiencias de los medios audiovisuales no pueden ser considerados meros consumidores, no solamente porque su acceso a los medios en muchos casos no depende de un vínculo contractual y económico, sino porque además la normativa concibe la actividad de estos servicios como de interés público,

⁵⁸ En funcionamiento desde noviembre de 2012 y concebida con una fuerte impronta dialógica, pedagógica y presencia territorial, la Defensoría ha recibido el reconocimiento por su labor en la protección de la ciudadanía en su relación con la radio y la televisión. En 2015, el Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión menciona: “La Relatoría Especial resalta el trabajo realizado por la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual, creada por la Ley 26.522 para que los oyentes y televidentes puedan presentar sus consultas, reclamos y denuncias. En especial destaca el enfoque no punitivo y su trabajo de promoción del derecho a la libertad de expresión vinculado con la necesidad de que los medios respeten los derechos humanos, la dignidad de las personas y tomen especialmente en cuenta la situación de grupos en desventaja. La Defensoría ‘vela porque en la radio y la televisión no se promuevan o se inciten tratos discriminatorios, que no se menoscabe la dignidad humana, que no haya violencia simbólica contra las mujeres ni comportamientos perjudiciales para el ambiente o para la salud de las personas y la integridad de niños, niñas y adolescentes”



*Defensoría del Público de Servicios de
Comunicación Audiovisual*

establece que quienes la llevan adelante tienen una responsabilidad social, define una serie de obligaciones y consagra derechos; ya que hoy, en las sociedades de masas y mediáticas, el acceso a los medios es condición inherente a la configuración de la ciudadanía, es decir, a las posibilidades de participación de y en la vida social en común en condiciones igualitarias. De ahí que el derecho humano a la comunicación, posea un carácter de universalidad sin distinción de ningún tipo (política, social, cultural) y su reconocimiento está por encima de los estados y su soberanía.

Retroceder respecto de los significativos avances que se han producido en los últimos años en esta materia —una de cuyas expresiones es la consolidación de la Defensoría como instancia de canalización de las preocupaciones de las audiencias— no solamente vulnera el principio de progresividad de los derechos humanos, sino que es restringir la ciudadanía al acto pecuniario que vincula determinados servicios con sus usuarios.

Por otro lado, es altamente probable que quienes viven en condiciones de marcada vulnerabilidad material se vean impedidos de acceder a los onerosos servicios convergentes, profundizando así su situación de exclusión y desigualdad. El efecto negativo de ello refiere no solo a las consecuencias comunicacionales, sino a las limitaciones para el acceso a otros derechos, de los cuales el derecho a la comunicación es condición de posibilidad.

El riesgo de limitar la condición de derecho humano del derecho a la comunicación es la exclusión por omisión a una parte de la población de la posibilidad de satisfacer sus necesidades para existir, reproducirse y trascender.

Justamente ante ese riesgo, se definen en los países, políticas de universalización del acceso a ciertos servicios de comunicación audiovisual. Es ésa universalidad la que nos aleja del terreno mercantil de la comunicación y nos ubica en la forma contemporánea de producción de las subjetividades sociales: no es posible concebir a la persona humana por fuera de su dimensión comunicacional.

Surge entonces que los derechos, y la concepción misma de la comunicación audiovisual como actividad cultural, no se pueden reducir a una mera relación jurídica de consumo de acuerdo con la definición normativa de este vínculo.⁵⁹

Si el consumo supone una relación contractual, el ejercicio de un derecho definitorio de las personas no puede quedar sujeto a ese tipo de relación mercantil. El derecho humano a la comunicación es, justamente, la preservación universal de la condición que hace posible a esas personas.

⁵⁹ Puede definirse la relación de consumo "de modo que abarque todas las situaciones en que el sujeto es protegido: antes, durante y después de "contratar..." siendo la relación de consumo el elemento que decide el ámbito de aplicación del derecho del consumidor". LUFT, Marcelo Enrique. Op. Citadas. LORENZETTI, Consumidores (ed. 2003), p. 74. Todas las modificaciones realizadas en materia de derechos del consumidor en el Código Civil y Comercial de la Nación ratifican que su objeto es la relación de consumo, vínculo que la relación entre la ciudadanía y los medios audiovisuales excede ampliamente.

La comunicación audiovisual, en cuanto expresa el ejercicio del derecho a la libertad de expresión, en su doble dimensión individual y social, el derecho humano a la comunicación y la información, no guarda relación con el derecho del consumidor sino con los derechos humanos, donde no encuadra la mera concepción de la información como mercancía y la comunicación como un negocio que sí integra el derecho del consumo.

En función de estos argumentos, la Defensoría considera que la regulación debe ampliar las competencias de este organismo a las nuevas formas de acceso a los contenidos audiovisuales como un modo de consolidar una concepción de la ciudadanía comunicacional que es, por imperativo del principio de progresividad, irreversible.

2.5 Políticas públicas de alfabetización mediática y promoción de derechos

La tarea pedagógica desplegada por la Defensoría da cuenta de una preocupación sostenida respecto de la promoción del conocimiento en materia de derechos y medios audiovisuales. Ello en dos sentidos prioritarios.

Por un lado, respecto de la sensibilización de la ciudadanía sobre los derechos que atañen a su vínculo con los medios audiovisuales. Si la ciudadanía no conoce sus derechos, difícilmente pueda ejercerlos y si no conoce la institucionalidad del Estado para protegerlos, difícilmente pueda exigir que sean respetados. Además, el pleno ejercicio del derecho humano a la comunicación es condición para ejercer otros derechos fundamentales. En el caso de niñas, niños y adolescentes resulta prioritario brindar herramientas que les permitan desarrollar lecturas críticas de las propuestas comunicacionales, en función de su grado de formación y madurez progresiva. Por otro, en relación con la obligación de desarrollar herramientas prácticas e instancias de formación sobre derechos y comunicación audiovisual destinadas a quienes trabajan en los medios audiovisuales de toda gestión.⁶⁰ En función de esta experiencia, la Defensoría recomienda una serie de propuestas que permitan institucionalizar instancias de conocimiento y formación en los distintos ámbitos.

1-La incorporación del derecho a la comunicación de los niños, niñas y adolescentes en la currícula de los niveles de educación formal inicial, primario y secundario. El reconocimiento del derecho a ser oídos y oídas en los asuntos que le conciernen, el derecho a la libertad de expresión y opinión, y a que estas opiniones sean tenidas en cuenta, son elementos centrales del cambio de paradigma en relación con la infancia expresado en la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño y en la Ley 26.061, de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. De

⁶⁰ Los programas de formación en escuelas e instituciones de alojamiento de adolescentes en conflicto con la ley, en barrios en situación de vulnerabilidad, sindicatos y organizaciones sociales; junto con las instancias de formación destinadas a docentes de nivel primario y secundario, y a estudiantes universitarios; además de la concepción de las capacitaciones con los trabajadores/as de medios audiovisuales como mecanismo de reparación frente a las vulneraciones de derechos, y las distintas Guías y Recomendaciones temáticas elaboradas de manera participativa, constatan la centralidad que tiene la tarea de promoción y formación en la acción de este organismo.



*Defensoría del Público de Servicios de
Comunicación Audiovisual*

manera complementaria, la Defensoría promueve la adecuación de los materiales de estudio escolares para la incorporación del derecho a la comunicación como un derecho humano universal y, en relación a las niñas, niños y adolescentes, su concepción como audiencias críticas y potenciales productores de mensajes y sentidos que tengan espacio en los medios audiovisuales.

2-Que expresamente se establezcan mecanismos de formación destinados a niños y niñas, adolescentes, estudiantes universitarios y educadores y educadoras de instituciones educativas (escuelas, universidades), profesionales y responsables de una licencia o autorización para brindar un servicio audiovisual.

3-Que los prestadores de servicios audiovisuales lleven adelante campañas de sensibilización y promoción del derecho humano a la comunicación.

4- Se considera necesario fortalecer los análisis e investigaciones acerca de qué es lo que los medios ponen a consideración de sus audiencias cuando proponen determinados géneros mediáticos, textos audiovisuales y publicidades. Tanto los monitoreos con fines diagnósticos y académicos que se realizan también en convenio con Universidades nacionales, como los análisis comunicacionales sobre publicidades y sobre las piezas reclamadas ante el organismo, son la base para ponderar las inquietudes de las audiencias, las buenas prácticas mediáticas y aquellas que resultan inconvenientes. Del mismo modo que la "División de Investigaciones y Quejas del Consumidor" de la FCC, la Defensoría debe incrementar la producción y federalización de estos estudios con el fin de producir herramientas de reflexión y trabajo con quienes trabajan en la comunicación audiovisual para evitar que sus prácticas incurran en la vulneración de derechos.

5-En relación con la formación de quienes desarrollan tareas en los servicios materia de la regulación, se propone que se incluya en la normativa la obligación de los sujetos regulados de habilitar periódicamente instancias de formación de quienes los trabajadores y trabajadoras de la comunicación que desempeñen tareas en esos servicios, enfocadas en los derechos que deben cumplirse, protegerse y promoverse en la tarea que llevan adelante. Del mismo modo, sobre los derechos que les asisten como trabajadores/as de la comunicación audiovisual.