

INFORME CONJUNTO
CUARTO INFORME DE ARGENTINA AL COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES
ACCESO A LOS DERECHOS CULTURALES
REFERIDO AL ARTÍCULO 15 DEL PIDESC

CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES (CELS), SINDICATO DE LOS TRABAJADORES DE PRESNA DE BUENOS AIRES (SIPREBA) Y MARTIN BECERRA (DOCTOR EN CIENCIAS DE LA INFORMACIÓN. UNIVERSIDAD NACIONAL DE QUILMES- INVESTIGADOR INDEPENDIENTE CONICET)

I. INTRODUCCIÓN

En los últimos años, las políticas públicas de comunicación argentinas estuvieron orientadas en un sentido que tiene consecuencias negativas para el goce y ejercicio pleno del acceso a los bienes culturales, con respeto y garantía de la libertad de expresión, el pluralismo y la diversidad.

Desde fines de 2015, el Poder Ejecutivo realizó una transformación de las normas que regulan el funcionamiento de los medios de comunicación audiovisuales. Se trata de un conjunto de decisiones tomadas a través de la vía del decreto presidencial que tuvieron como efecto gubernamentalizar los órganos de regulación y habilitar tanto mayores niveles de concentración de la propiedad de las empresas de medios de comunicación como la expansión de sus estructuras de negocios a otros campos info comunicacionales. En junio de 2018, el Poder Ejecutivo consolidó este escenario al aprobar la mayor fusión empresarial del sector en la historia argentina.

En ese mismo periodo, el Poder Ejecutivo llevó adelante un proceso de desmantelamiento del sistema federal de medios públicos, a través de la restricción del presupuesto, la reducción de su oferta de contenidos y los despidos masivos de trabajadores. Y de manera simultánea, ha sido negligente, y en más de un caso discriminatorio, a la hora de asegurar las condiciones para que los medios sin fines de lucro, comunitarios y de los pueblos originarios se puedan desarrollar adecuadamente, incumpliendo obligaciones que están establecidas por una ley vigente. En un contexto de crisis económica, la falta de ejecución presupuestaria y el retraso en los procesos de legalización de la comunicación sin fines de lucro amenazan su sostenibilidad.

Así, en las políticas públicas convergen tres tendencias negativas para el acceso universal a una información diversa y plural: las políticas públicas alientan la concentración de los grandes medios de comunicación comerciales, debilitan los medios públicos y ponen en riesgo al tercer sector de la comunicación. Estas tendencias agudizan la concentración de las fuentes de información, la consolidación de posiciones dominantes y la pérdida de diversidad de los bienes culturales disponibles. Tienen efectos directos sobre la pluralidad y la diversidad de la esfera pública y sobre el ejercicio del derecho a la comunicación en sus fases individual y colectiva. Además, en muchos casos implican la privatización del acceso a la información, en tanto el deterioro del sistema público ata este acceso a la posibilidad de acceder a fuentes privadas.

En términos de los grupos más desaventajados, el incumplimiento de las políticas dirigidas a medios indígenas y comunitarios constituye su afectación al derecho a la participación igualitaria en la vida cultural y la consecuente desprotección de la diversidad de expresiones informativas.

II. DECRETO 267/15 Y LA LEY DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL

A fines de 2015, durante el primer mes del actual gobierno, se dictaron tres decretos que desarticulaban por completo la Ley 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA).

En 2009, luego de un largo proceso de participación ciudadana y debate parlamentario, el Congreso Nacional sancionó la LSCA que, al reemplazar el marco regulatorio impuesto por la dictadura, implicó un cambio de paradigma en materia de protección del derecho a la comunicación.¹ La LSCA estableció restricciones a la concentración de la propiedad de los medios de comunicación audiovisual, destinadas a evitar la formación de monopolios y oligopolios. Asimismo, establece un régimen de fomento a la producción de contenidos y la gestión de señales por parte de actores comunitarios sin fines de lucro y de actores estatales descentralizados, como las universidades.

La LSCA además construyó una arquitectura normativa institucional para asegurar la autonomía y pluralidad en los órganos de control. Así, creó la Autoridad de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA) como un órgano de aplicación descentralizado y autárquico en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional, con mecanismos para la designación y remoción de sus directores. Su Directorio tenía siete miembros, de los cuales tres correspondían al partido de gobierno. El Ejecutivo designaba a dos (el presidente y un director), el Congreso de la Nación proponía tres y el Consejo Federal de Comunicación Audiovisual (COFECA) proponía dos más, uno de ellos debía representar a las universidades. Los directores solo podían ser removidos por el voto fundado de dos tercios de los integrantes del COFECA, por mal desempeño de sus funciones y en un proceso que garantizara el derecho de defensa. A su vez el Consejo Federal de Comunicación Audiovisual (COFECA), como cuerpo de integración plural y federal, estaba formado por tres representantes de prestadores privados de carácter comercial y tres de sin fines de lucro, tres representantes de las entidades sindicales, dos representantes de universidades nacionales, un representante de medios públicos, un representante de gestores de derechos y uno de Pueblos Originarios.

Mediante una serie de decisiones iniciada por el Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU)² N°13/15, el presidente de la Nación modificó la ley de ministerios e hizo cesar en sus funciones a los integrantes del directorio de AFSCA y en su lugar nombró a un integrante del partido gobernante.³ Luego, a través de otro DNU (267/15) reformó la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual y la Ley Argentina Digital.

¹ Esta Ley fue pionera en la región latinoamericana y encomiada por los relatores especiales para la libertad de expresión de la CIDH y Naciones Unidas. Véase, por ejemplo, el informe de la Relatoría de Libertad de Expresión de la CIDH de 2009, párrafo 11, disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anales/Informe%20Anual%202009%201%20ESP.pdf>

² Los DNU son una facultad legislativa de excepción del Poder Ejecutivo que requiere ratificación parlamentaria. Tienen la misma fuerza que una ley y para su dictación requieren que circunstancias excepcionales hagan imposible seguir el trámite legislativo ordinario y que se trate de una materia que sea necesario regular por ley y que su regulación sea urgente. La Corte Suprema de Justicia argentina ha señalado en diversas ocasiones que no puede ser utilizado como medio para saltar al Congreso Nacional para imponer una agenda política cuando no se tienen mayorías legislativas.

³ En la Argentina la intervención es un instituto utilizado por el Poder Ejecutivo en virtud del cual se avoca a la conducción de organismo de la administración central. Se admite en general su procedencia cuando se trata de

Durante la evaluación del Estado argentino en agosto de 2016, el Comité de Derechos Humanos expresó preocupación por las reformas introducidas por el decreto 267/15 y señaló que el Estado “debe revisar las recientes reformas en el servicio de comunicaciones audiovisuales e impedir la concentración de los medios de comunicación de manera que no menoscaben la diversidad de fuentes y opiniones”.⁴**Las nuevas autoridades**

Al reformar la ley con el DNU 267, el Poder Ejecutivo creó una nueva autoridad de aplicación, el Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM), bajo la órbita del Poder Ejecutivo Nacional. Esta autoridad no tiene mecanismos de selección, designación y remoción de sus integrantes que garanticen su autonomía e independencia. Muy por el contrario: cinco de los siete integrantes del Directorio son designados por la fuerza política gobernante⁵ y todos pueden ser removidos por el presidente sin expresión de causa. Muy distinto de lo que acontecía con la AFSCA.

El decreto creó un Consejo Federal de Comunicaciones (COFECO). En su conformación está sobre representado el Estado (75%, 24 de los 32 integrantes) y sub representada la sociedad civil. De este modo, los prestadores privados de carácter comercial, los prestadores sin fines de lucro, las entidades sindicales, las universidades nacionales, los medios públicos y los pueblos originarios vieron mermada su capacidad de participar en el diseño y ejecución de las políticas públicas del sector. Además, el Ejecutivo recortó las capacidades de este Consejo Federal ya que perdió la función que la ley le otorgaba para proponer dos directores de la autoridad de aplicación de la LSCA, así como la de proponer dos directores de la empresa estatal de medios públicos, Radio y Televisión Argentina RTA S.E. También se eliminó la facultad del Consejo Federal para tomar decisiones en el proceso de destitución de los miembros del directorio de la autoridad de aplicación, según establecía la ley 26.522. Como se dijo, los directores pueden ser removidos por el presidente sin expresión de causa.

Del mismo modo, el Poder Ejecutivo eliminó las competencias que tenía el Consejo Federal para “seleccionar, con base en un modelo objetivo de evaluación, los proyectos que se presenten al Fondo de Fomento Concursable” (FOMECA). Esto aumentó los márgenes de discrecionalidad del Poder Ejecutivo y el ENACOM en la distribución de fondos a los medios comunitarios y sin fines de lucro.

- **La precariedad normativa**

El gobierno argentino afirmó ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que la regulación del DNU 267 era excepcional y transitoria y que en un año la Argentina tendría una nueva ley aprobada por el Congreso. Sin embargo, y aunque pasaron tres años desde ese momento, el Poder Ejecutivo ni siquiera presentó un proyecto de ley. Su política es regular con decretos y normas administrativas ad-hoc que benefician de manera sistemática a los intereses de los grandes jugadores del ecosistema comunicacional.

El artículo 28 del DNU 267/15 estableció una Comisión Redactora para la unificación de las leyes de Servicios de Comunicación Audiovisual y de Argentina Digital, en nombre de la convergencia

órganos creados por el propio Poder Ejecutivo, mientras que si el órgano es creado por ley, se necesita una ley que permita su intervención (como es el caso de las Universidades, véase Ley 22.207).

⁴ Ver Observaciones Finales del Comité de Derechos Humanos 2016, párr. 36, disponible en http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2fARG%2fCO%2f5&Lang=en

⁵ El artículo 5 del DNU 267/15 establece un Directorio de siete integrantes, compuesto por 1 presidente y 3 directores nombrados por el Poder Ejecutivo nacional y 3 directores propuestos por una Comisión Bicameral del Congreso, correspondiendo uno a la mayoría o primera minoría, uno a la segunda minoría y otro a la tercera minoría parlamentaria. O sea, 5 designados por el oficialismo y 2 por la oposición.

tecnológica. Tres meses después esa Comisión se constituyó formalmente y se le fijó un plazo de 180 días para elevar el proyecto de ley. Ese plazo se prorrogó y venció dos veces hasta que en marzo de 2017 el Ministerio de Comunicaciones dio por finalizada la tarea de la Comisión.

La “participación ciudadana” en las reuniones de la Comisión Redactora distó mucho de haber sido plural. Los encuentros solo tuvieron lugar en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y solo por invitación. El 40% de los participantes fueron entidades empresariales de comunicación audiovisual, nuevas tecnologías e internet mientras que apenas el 2,7% fueron actores comunitarios y sin fines de lucro. La Comisión no recibió a representantes de pueblos originarios.

El Ministerio no dio a conocer el anteproyecto elaborado por la Comisión Redactora. A los sucesivos pedidos formales de acceso a la información realizados por la sociedad civil respondió con evasivas.⁶ Finalmente, uno de los integrantes de la comisión redactora divulgó una versión no oficial del anteproyecto en su blog.

Más allá de la falta de pluralidad y transparencia de la Comisión en el desarrollo del anteproyecto, lo cierto es que, hasta septiembre de 2018, el Poder Ejecutivo Nacional no envió ningún proyecto de ley al Congreso para regular la “convergencia” entre medios de comunicación audiovisuales, telecomunicaciones e internet.

Al día de la fecha, no se conoce ningún texto oficial que vaya a reemplazar a la regulación “transitoria” del decreto 267. Mientras, la concentración aumenta, los grandes actores comerciales se vuelven más poderosos, los medios sin fines de lucro tienen menos espacio y el espectro de la comunicación en la Argentina pierde diversidad y pluralidad.

- **Acefalía del órgano garante de los derechos de las audiencias.**

Como derivación de los estándares internacionales, la LSCA reconoce a la comunicación como un derecho humano y considera a las audiencias como sujetos de derechos, y no como usuarios o consumidores. Por eso, la LSCA previó la creación de una institución especializada -la Defensoría del Público- diferenciada de la autoridad de aplicación y regulación. Sin embargo, desde hace casi dos años la Defensoría del Público se encuentra acéfala producto de la desidia del partido de gobierno. Las autoridades competentes no han impulsado el proceso de designación de un nuevo Defensor ni definieron la continuidad de la Defensora saliente.

La designación del/la Defensora del Público corresponde a la Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual, las Tecnologías de las Telecomunicaciones y la Digitalización (creada por el DNU 267). A pesar de la previsibilidad del vencimiento del mandato de la Defensora, la Comisión no dio inicio al proceso de renovación del mandato o designación de otra persona. En esta situación de acefalía, la Comisión Bicameral dispuso delegar las funciones administrativas y operativas en la Directora de Protección de Derechos y Asuntos Jurídicos del organismo.

⁶ Los pedidos de acceso a la información y sus respuestas se encuentran en: <https://cpr.org.ar/article/ya-hay-texto-de-anteproyecto-de-ley-de-comunicacio/> ; <https://cpr.org.ar/article/anteproyecto-de-ley-convergente-tercera-respuesta/>

Diversos organismos internacionales de derechos humanos han destacado la importante labor de la Defensoría del Público⁷ y la necesidad de asegurar su continuidad institucional y la designación de un/a Defensor/a titular mediante un proceso transparente y participativo.⁸

La grave omisión del Estado Nacional en la designación por parte del Congreso Nacional del o la titular de la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual impide que el organismo lleve adelante la totalidad de sus misiones y funciones asignadas legalmente. En detrimento de la política de capacitación, asesoramiento jurídico y fortalecimiento territorial de los proyectos de comunicación campesinos, indígenas y comunitarios que viene impulsando el organismo en los últimos años.

La acefalía de la Defensoría del Público implica el debilitamiento del sistema de garantías legales con que cuentan las audiencias de radio y televisión, los sectores comunitarios y campesino-indígenas de la comunicación.

III. EL FOMENTO DE LA CONCENTRACIÓN

Desde diciembre de 2015 se verificó un proceso de fomento de la concentración mediante una vigorosa actividad administrativa por parte del gobierno nacional.

Primero con el decreto 267 que modificó los límites a la concentración previstas en la LSCA, luego el decreto 1340/16 que habilitó la entrada de los grandes actores en nuevos mercados y, finalmente, la aprobación de la mayor fusión info-comunicacional de la Argentina y Latinoamérica, la de Cablevisión-Telecom, protagonizada por los accionistas del Grupo Clarín.

- Las modificaciones en el DNU 267/15

El decreto 267/15, además de reemplazar los organismos representativos que preveía la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual por un organismo a completa disposición del Poder Ejecutivo, introdujo una serie de modificaciones que atentan contra la pluralidad.

La LSCA (art. 40) preveía límites y requisitos para la prórroga de licencias, permitiéndolas por una única vez, por diez años y previa audiencia pública en la localidad donde se preste el servicio. Al término de la prórroga, el licenciatario debía presentarse nuevamente a concurso. En cambio, el decreto estableció que las licencias son susceptibles de prórrogas sucesivas sin límite (de 10 años) y concedió una primera prórroga automática de 5 años a todo licenciatario actual (artículo 15 del DNU 267).

Además, la LSCA (art. 158) establecía que titulares de licencias que ya hubieran obtenido una renovación o prórroga se debían presentar a concurso y no podían solicitar una nueva extensión. El decreto eliminó esta limitación y permitió que los actuales licenciatarios soliciten una nueva prórroga de 10 años sin necesidad de esperar el vencimiento de la licencia actual, adicionándole

⁷ Véase, por ejemplo, CIDH, “Informe anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión”, 2015, Capítulo II, Párrafo 126 y el “Informe Violencia contra personas lesbianas, gay, bisexuales, trans e intersex en América”, 2015, Párrafo 240. También, en 2016 la Organización de Estados Americanos le otorgó a la Defensoría del Público el “Premio Interamericano a la Innovación para la Gestión Pública Efectiva”, en la categoría “Enfoque de Género y de Derechos”, por su trabajo en la “promoción de la equidad de género en la radio y televisión argentina”. El proyecto premiado se puede encontrar en <http://www.oas.org/es/sap/dgpe/Innovacion/Banco/2016/pgpe/PROMOCION-DE-LA-EQUIDAD-DE-GENERO.pdf>

⁸Véase las observaciones finales del CERD, Observaciones finales sobre los informes periódicos 21º a 23º de la Argentina, 9 de diciembre de 2016 y el Informe del Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia sobre su misión a la Argentina, 18 de abril de 2017, P. 114

la prórroga automática de 5 años. Es decir, a los actuales titulares se les concedió e de forma casi automática licencias de explotación por 15 años más (Artículo 20 DNU 267).

La LSCA establecía como norma general que las autorizaciones y licencias son intransferibles, previendo condiciones excepcionales en las que sería procedente, previa autorización expresa y fundada de la AFSCA (Artículo 41 LSCA). El decreto eliminó esta norma general y permitió a los licenciatarios con fines de lucro a transferir libremente sus licencias. La operación de transferencia debe ser comunicada al ENACOM dentro de los 30 días de efectuada y se prevé la aprobación tácita. Por su parte, la nueva regulación mantuvo la norma de intransferibilidad de las licencias concedidas a prestadores de gestión privada sin fines de lucro (Artículos 15 y 16), sin argumentar la lógica de esta discriminación.

La LSCA (art. 45) contemplaba un esquema de límites máximos de tenencia de licencias con el objeto de garantizar la mayor pluralidad posible, evitando la conformación y consolidación de oligopolios o posiciones dominantes en el mercado. Sin embargo, el decreto amplió en un 50% los límites en tenencia de espectro y multiplicidad de licencias (artículo 17 DNU).

También, la LSCA (art. 44) prohibía delegar en un tercero la explotación de servicios de comunicación audiovisual, sancionándola como falta grave. Sin embargo, del DNU derogó esta prohibición y habilitó la delegación en terceros y aportando a la opacidad en la tenencia y explotación de los medios de comunicación audiovisual (artículo 22).

Por último, el artículo 7° el decreto equipara a los prestadores de servicio de radiodifusión por suscripción con los prestadores de servicios de Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TIC) disponiendo que se les aplicará la Ley Argentina Digital. De esta forma el decreto exige a los proveedores de TV por cable del cumplimiento de las obligaciones específicas de la ley 26.522, por lo que suprimió los límites a la concentración y modificó las disposiciones de *must carry*, de producción de contenidos propios y del orden de la grilla de canales.

En suma, el decreto 267/15, amplió los límites para la titularidad de licencias, extendió por 15 años las licencias concedidas, suprimió las limitaciones a las prórrogas y la obligación de presentarse a concurso, derogó la limitación para la transferencia de licencias, descartó la prohibición de delegar en terceros la explotación de licencias y excluyó a los prestadores de servicio de televisión por cable del cumplimiento de la LSCA.

Todos los cambios introducidos por el decreto atentan contra un espectro de comunicación audiovisual diverso y pluralista, favoreciendo la concentración de licencias, la creación de posiciones dominantes y la opacidad respecto de la propiedad de los medios de comunicación.

- **El Decreto 1340/2016 y la Resolución 5641/2017**

El 30 de diciembre de 2016 se publicó en el Boletín Oficial el **decreto 1340/16** que reglamentó el artículo 94 de la ley 27.078 Argentina Digital (modificado por el DNU 267) y definió los plazos y condiciones para que los licenciatarios de servicios de comunicación audiovisual puedan acceder al mercado de las tecnologías de la información y las comunicaciones, y viceversa.

El artículo 5° del decreto 1340/16 estableció que los prestadores de servicios de telefonía podrán registrar el servicio de radiodifusión por suscripción por vínculo físico o radioeléctrico desde la fecha de publicación del decreto y que su prestación podrá iniciar el 1 de enero de 2018 en los principales cascos urbanos (área metropolitana de Buenos Aires y las ciudades de Rosario y Córdoba). Mientras, en el resto del país, la fecha de inicio de la prestación de dichos servicios será determinada por el ENACOM.

A su vez, el artículo 3° dispuso “la protección de las redes NGN fijas de última milla para banda ancha que despliegan los licenciatarios de Servicios de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones” por un plazo de 15 años. Por su parte, el artículo 6° habilitó que la empresa que presta servicios de televisión digital, en concreto, servicios de televisión satelital como Direct TV, en la Argentina pueda brindar servicios de internet también. Cabe señalar que esto se encontraba prohibido tanto en la LSCA como en el DNU 267/15 (art. 17).

En el contexto de un mercado altamente concentrado como la Argentina, el decreto 1340/16 permite que tres o cuatro grandes actores del mercado de la comunicación e información extiendan sus actividades económicas, con una especial protección de sus inversiones.

Con este nuevo decreto se favorece la concentración del mercado, beneficiando a un grupo reducido de actores, que son los actores dominantes en sus respectivos sectores, estableciendo además extensos periodos de protección de sus inversiones.

El 20 de diciembre de 2017, un día antes de la aprobación de la fusión de Telecom y Cablevisión, con la Resolución 5641/17 el ENACOM adelantó el plazo (del 1 de enero de 2019 al 1 de enero de 2018) para permitir la prestación del servicio de TV por cable por parte de las compañías telefónicas en casi todo el territorio y no sólo en las tres principales ciudades del país – Buenos Aires, Córdoba y Rosario-, como lo había establecido el Decreto 1340/16.

La excepción la constituyen las localidades con menos de 80 mil habitantes, las de más de 80 mil habitantes con servicios únicamente operados por cooperativas o Pymes y las localidades en que el servicio sea prestado exclusivamente por actores que no superen 10% de la cuota de suscriptores a nivel nacional.

El anticipo de la fecha en que las telefónicas podrían comercializar tv por cable se adecuó así a los tiempos de la megafusión entre Cablevisión y Telecom. Si no se hubiese adelantado, la fusionada hubiese tenido que restringir considerablemente sus operaciones.

Lo único que no podrían hacer, ni la fusionada Telecom ni sus eventuales competidoras como Telefónica o Claro (América Móvil), es integrar servicios en un mismo paquete fuera de los grandes centros urbanos hasta 2019.

- **La fusión de Cablevisión y Telecom**

En julio de 2017, los grupos Cablevisión (Grupo Clarín y Fintech) y Telecom (Fintech) anunciaron públicamente su fusión, la que fue aprobada en diciembre del mismo año por el ENACOM (resolución 5644/17) y en junio de 2018 por la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (Resolución 374/18).

Se trata de la mayor concentración infocomunicacional de la historia argentina y, por la cantidad de mercados que comprende, es inédita también en el resto de América Latina. Incluso con el marco normativo introducido por el DNU 267/15 este tipo de concentración superará los límites de espectro allí permitidos.

El ENACOM aprobó la fusión con algunas condiciones que no morigeran los efectos de la concentración (resolución 5644/17 (B.O.: 21 de diciembre de 2017). Estas condiciones tienen que ver con: a) la devolución de espectro en el plazo de dos años, dado que entre Telecom y Cablevisión superan el límite de 140 MHz vigente para operadores móviles; b) la regulación del precio minorista del servicio de banda ancha fija en localidades donde la fusionada superará 80 por ciento de los abonos y c) la compartición de infraestructura soporte y los precios regulados

para banda ancha fija en esas ciudades, en condiciones no discriminatorias a otros prestadores. Según la Resolución 5644/17 del Ente Nacional de las Comunicaciones, estas condiciones tendrán dos años de duración y podrían renovarse a discreción del regulador.

Como puede verse, para el ENACOM sólo será necesaria una regulación estatal en aquellos lugares en que la empresa fusionada acapare más del 80% del mercado.

En junio pasado la Secretaría de Comercio aprobó la fusión (Resolución 374/18, del 29 de junio de 2018), de conformidad con el dictamen de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia.⁹ La Secretaría estableció algunas “exigencias” para la empresa fusionada que no son sino acuerdos previos concertados con el hoy mayor conglomerado infocomunicacional del país, que poco hacen para asegurar condiciones de pluralidad y diversidad en la Argentina.

El conglomerado infocomunicacional resultante concentrará el 42% de la telefonía fija; el 34% de la telefonía móvil; el 56% de las conexiones a Internet por banda ancha fija; el 35% de conectividad móvil; y el 40% de televisión por suscripción, ello a nivel nacional.

Además, estos porcentajes de concentración del mercado infocomunicacional son más elevados en las zonas de mayor poder adquisitivo y concentración demográfica del país. En la ciudad de Córdoba, segunda más poblada del país, la nueva compañía (que será controlada por el Grupo Clarín) tendrá más del 90% de las conexiones de banda ancha fija a Internet, más del 90% de los abonos de la tv por cable y más del 95% de las líneas de telefonía fija. En algunas de estas localidades la Secretaría de Comercio conminó a la fusionada para que se desprenda de inversiones.

En este punto es importante tener en cuenta que la excesiva concentración del sector no sólo es una cuestión de conectividad, sino que comprende toda la cadena productiva del mercado de la comunicación. El Grupo Clarín es el principal productor de información y entretenimientos masivos, pues es el mayor editor de diarios, posee radios líderes en AM (Radio Mitre) y FM (La 100) y una de las cadenas de TV abierta más importantes (El Trece), además de ser accionista mayoritario en Papel Prensa (es decir que tiene la capacidad de fijar el precio del papel de diarios e influir en los costos de sus competidores) y contar con varias señales de TV paga y derechos de programación. A eso le suma ahora la concreción del dominio de las redes de transporte, distribución y comercialización al hogar de la información, las comunicaciones y los datos en todo el país.

IV. POLÍTICAS DIRIGIDAS A MEDIOS ORIGINARIOS Y COMUNITARIOS

En pos de garantizar el ejercicio igualitario de la libertad de expresión y el acceso a la información plural en sentido individual y colectivo, la LSCA reconoce nuevos actores comunicacionales - entre ellos los pueblos originarios, las organizaciones comunitarias sin fines de lucro, las universidades y las escuelas- a quienes otorga el derecho a ser titulares de licencias de medios de comunicación audiovisuales. Por otro lado, establece una serie de políticas redistributivas

⁹ El régimen de defensa de la competencia en la Argentina depende del Secretario de Comercio, bajo cuyas órdenes funciona la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (CNDC). De acuerdo con la ley 22.262, los integrantes de esta Comisión son designados por el Ministro de Economía, mientras que el Secretario de Comercio y el Ministro son designados directamente por el presidente de la república. El decreto 1/16 transfirió la Secretaría de Comercio y la CNDC a la órbita del Ministerio de Producción. Aunque la ley 25.156 de 1999 preveía la creación de un Tribunal Nacional de Defensa de la Competencia, nunca se llegó a constituir. En mayo de este año se aprobó la ley 27.442, pero los expedientes iniciados en los términos del Capítulo III de la Ley N° 25.156 continuarán su tramitación hasta su finalización conforme a lo establecido en dicha ley.

para ciertos sectores desaventajados de la comunicación, como los gestionados por pueblos originarios y los comunitarios.

Uno de los principales cambios, introducidos a la ley luego de años de lucha social por el derecho a la comunicación fue el que hizo una reserva del espectro para el sector sin fines de lucro, para asegurar la diversidad informativa y de tipos de medios audiovisuales. La norma también creó un Fondo de Fomento Concursable para contribuir con la sostenibilidad económica de los proyectos de comunicación audiovisual comunitarios, de frontera y de los pueblos originarios. Y establece especialmente que los medios de comunicación indígenas deben financiarse con asignaciones del presupuesto nacional y con recursos específicos asignados por el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas.

Estas medidas regulatorias positivas procuran hacer efectiva la pluralidad y diversidad informativa, partiendo de que las políticas públicas de comunicación deben priorizar la dimensión cultural y simbólica y que el Estado debe garantizar la diversidad y pluralidad de los medios y las producciones audiovisuales. En el caso de los pueblos originarios la efectividad y garantía del derecho a la comunicación indígena cobra especial relevancia, en tanto para este colectivo social la comunicación se vincula a la identidad cultural y la posibilidad de proteger la supervivencia de sus cosmovisiones.

Estos artículos no fueron modificados por los sucesivos decretos presidenciales que modificaron la ley 26.522, por lo que aplicación es plenamente exigible y un deber del Estado. Sin embargo, desde la sanción de la Ley hasta la actualidad el Estado no ha implementado su obligación de efectivizar su art. 152 inc. a) y f) sobre financiamiento a los servicios de comunicación audiovisual de pueblos originarios con asignaciones del presupuesto nacional¹⁰. Además, respecto de los fondos concursables en 2016 el Estado Nacional retrasó la ejecución del presupuesto destinado a proyectos de comunicación indígenas y comunitarios, alegando la necesidad de auditar las adjudicaciones de fondos de la anterior gestión¹¹. En los hechos esto significó el retraso indebido en los pagos ya adjudicados correspondiente a 2015 cuando se trata de sectores de la comunicación en situación de desigualdad y vulnerabilidad estructural, que requieren del apoyo del Estado para cumplir su función social, cultural y comunicacional¹². En 2018, persiste el retraso del lanzamiento de las nuevas líneas de financiamiento correspondiente a este año y aún no se terminaron de ejecutar los fondos correspondientes a 2017.

Durante 2018 se modificó la modalidad de tramitación de esta política, que pasó de llevarse a cabo en formato físico, en papel, a realizarse completamente en forma digital, vía web. Esto afectó especialmente a las comunidades indígenas y organizaciones comunitarias que gestionan medios en zonas rurales o semi-rurales, que cuentan con nula o muy deficiente conexión a

¹⁰ Actuación N° 368/2015 de la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual, trámite iniciado una presentación realizada el 2 de diciembre de 2015 por radios, medios, televisora y productoras indígenas, en el marco del Encuentro de Comunicación Campesino-Indígena "Territorio en movimiento: Voces múltiples", organizado por la Defensoría, donde reclaman la aplicación del art. 152 de la Ley 26.522.

¹¹ Actuación N° 350/2015 de la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual, donde en el marco de una reunión realizada el 27 de abril de 2016 el Director Nacional de Fomento y Desarrollo del Ente Nacional de Comunicaciones, Sr. Martín Kunik, sostuvo que las demoras en los pagos de los fondos anteriores se debían a las auditorías en marcha por parte de la Sindicatura General de la Nación y próximamente de la Auditoría General de la Nación.

¹² Comunicaciones de la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual dirigidas a medios comunitarios e indígenas de fechas 5 y 13 de mayo de 2016, donde se informa las gestiones realizadas por el organismo público para lograr la implementación del art. 97 inc. f y art. 152 de la Ley 26.522.

internet. A su vez, los procedimientos y reglamentaciones administrativas no se encuentran adaptados a los principios y estándares sobre derechos indígenas.

Por otra parte, desde 2012 a la actualidad, el Estado no ha convocado a concursos públicos que permitan hacer efectiva la reserva del espectro radioeléctrico destinada al sector sin fines de lucro. Esta situación atenta contra el derecho a la participación igualitaria en la vida cultural y el derecho al acceso a información plural, viola los deberes de protección de la diversidad de expresiones culturales y deja en un estado de vulnerabilidad jurídica a los medios comunitarios, que no pueden ejercer legalmente su derecho a la comunicación.

De este modo, quedan expuestos a los procedimientos de declaración de ilegalidad, clausura y decomiso que puede impulsar el ENACOM. Asimismo, entre los efectos negativos de la falta de regularización legal y acceso a licencias radiales, se destaca la imposibilidad de acceder a la pauta publicitaria oficial, lo cual afecta su sostenibilidad económica. A su vez, los únicos canales de televisión comunitarios –Barricada TV y Pares TV- y el único canal de televisión indígena de todo el país, Wall Kintun TV, pese a estar legalizados y contar con licencias, son excluidos de forma discriminatoria del acceso a la pauta publicitaria oficial.

Estas obligaciones estatales de la Ley 26.522, incumplidas sistemáticamente en relación al financiamiento presupuestario de los medios indígenas y la regularización de medios comunitarios y cumplidas de forma deficitaria por los retrasos y falta de pago en el caso de los fondos de fomento concursables así como la omisión en designar al o la titular de la Defensoría del Público, cobran suma gravedad en relación a lo establecido por el art. 15, párrafo 1 a), del PIDESC y lo expresado por el Comité DESC en sus párrafos 6, 7, 21 y 36 de la OG N° 21 sobre el derecho a la participación igualitaria en la vida cultural desde la perspectiva de los pueblos indígenas y las organizaciones comunitarias.

A su vez, estos deberes se refuerzan en nuestro país por la suscripción a la Convención sobre la Protección y Promoción de Diversidad de las Expresiones Culturales de la UNESCO, que establece el deber del Estado de adoptar medidas para proteger la diversidad de expresiones culturales, especialmente cuando corren peligro de extinción o grave menoscabo, como es el caso de las expresiones culturales indígenas.

El incumplimiento de las políticas dirigidas a medios indígenas y comunitarios es una afectación al derecho a la participación igualitaria en la vida cultural y genera una desprotección de la diversidad de expresiones informativas

V. SITUACIÓN DE LOS MEDIOS PÚBLICOS

El Sistema Federal de Medios y Contenidos Públicos desempeña un papel central para asegurar condiciones de diversidad y pluralidad de la información periodística y de los bienes culturales. La presencia del Estado, con un enfoque de interés público y de diversidad cultural, permite generar las condiciones para que expresiones culturales diversas, de los distintos espacios geográficos e identitarios del país, puedan encontrar una forma de expresión idónea y puedan llegar a todos/as.

El alcance y desarrollo federal de las tareas de la Agencia Télam, de Radio Nacional y sus emisoras en todo el país, de la Televisión Pública Argentina y de los canales de televisión Encuentro y Paka Paka es fundamental en tanto permite la participación de distintos y diversos sectores sociales en la generación de las noticias y en la producción de contenidos locales, asegurando un abanico amplio de posibilidades, de carácter federal y plural.

Sin embargo, los medios públicos en la Argentina atraviesan una crisis que es consecuencia de un proceso de desmantelamiento del sistema federal de medios públicos que se evidencia en la restricción del presupuesto, la reducción de la programación, la reducción o eliminación de las corresponsalías provinciales y masivos despidos de trabajadores, entre otras medidas del gobierno nacional. Mientras se alienta la concentración de los grandes medios comerciales, los medios públicos enfrentan graves amenazas para su subsistencia. En particular, las señales de Televisión Digital Abierta (TDA), Depor TV, Paka Paka, Encuentro, Radio Nacional, la TV Pública y la Agencia de Noticias Télam han sufrido una drástica reducción de personal y recursos financieros.

Televisión Pública

La Televisión Pública Argentina, que transmite desde 1951, ha experimentado durante los últimos años un proceso de achicamiento de su programación y alcance.

En particular, desde el Sistema Federal de Medios Públicos se han llevado adelante despidos y recortes de programación. Así ocurrió con los espacios de noticias que fueron reducidos a la mitad, y pasaron de 30 horas semanales a solo 15. Esta reducción del horario de los noticieros fue acompañada de la decisión de dejar de producir los contenidos periodísticos de noticias los fines de semana. Así, desde comienzos de 2018 la Televisión Pública dejó de tener noticieros los sábados y domingo, de forma que cualquier evento que ocurra esos días no tiene cobertura del canal estatal.

Los recortes a la producción propia a reducido significativamente la oferta informativa de la televisión pública. Esto viene deteriorando de manera progresiva y constante el ejercicio del derecho a la información. Desde un punto de vista individual, se traduce en la privatización del acceso a la información ya que mientras los funcionarios gubernamentales sostienen que las personas acceden a la información y la cultura a través de nuevos medios, como las redes sociales, lo cierto es que en la Argentina no existe el acceso gratuito a la banda ancha, en cambio sí existe –o existía- el acceso gratuito a la televisión estatal. Desde el punto de vista social, esto afecta negativamente la construcción de una agenda pública democrática, diversa y plural en la medida en la que numerosos temas y actores sociales quedan excluidos de la agenda, y por lo tanto invisibilizados, situación que se agrava aún más con todo lo que ocurre fuera de la ciudad de Buenos Aires.

Este tipo de decisiones que tienen como efecto achicar el contenido y alcance de la televisión pública como un medio de comunicación federal, pluralista y democrático, fueron acompañadas de una campaña de estigmatización de los trabajadores de los medios públicos en general y un avance sobre sus derechos laborales.

Radio Nacional

La radio constituye un medio esencial de comunicación en la Argentina, fuertemente arraigado y que aporta a la diversidad de expresiones culturales en nuestro país. La Radio Nacional, pública, cuenta con 50 emisoras repartidas en todo el territorio. En este carácter federal radica su principal valor, ya que cumple una funcional social central en la generación de información y contenido cultural diverso y plural, de y para todo el país.

Sin embargo, diversas medidas adoptadas por la dirección del Sistema Federal de Medios Públicos, principalmente despidos, retiros voluntarios y restricciones presupuestarias, han llevado a que una gran cantidad de emisoras den de baja contenidos y programas propios,

limitándose a la repetición, a la retransmisión, de la programación de la emisora de Radio Nacional que se encuentra en la Ciudad de Buenos Aires.

Esta situación implica una sensible pérdida en la diversidad de expresiones culturales que tienen la posibilidad de circular por los medios de comunicación y a los que las comunidades pueden o no tener acceso. La producción de información y contenido cultural centralizados en las grandes ciudades de la Argentina lleva a un proceso de homogeneización de las expresiones culturales presentes y una pérdida de diversidad.

Télam

El 26 de junio de 2018 la Agencia de Noticias Télam Sociedad del Estado, dependiente del Sistema Federal de Medios Públicos, notificó el despido de 357 trabajadores sobre una planta total de 878, invocando la necesidad de una “reestructuración”. Esta medida afectó el 40% de la dotación de la Agencia, que desde ese día se encuentra paralizada, con los trabajadores reclamando la reincorporación de los despedidos y la adopción de políticas para el desarrollo de la Agencia.

Esta situación fue denunciada por el Sindicato de Prensa de Buenos Aires (SiPreBA) ante la Organización Internacional del Trabajo y la Relatoría Especial sobre Promoción y Protección del derecho a la Libertad de Opinión y Expresión, mientras que decenas de organizaciones sociales, sindicales y de derechos humanos expresaron su solidaridad con los trabajadores.

El despido de más de trescientos trabajadores de la agencia de noticias estatal tiene un profundo impacto en materia de libertad de expresión y derecho a la comunicación, así como en la protección y promoción de la diversidad de expresiones culturales en la Argentina. De acuerdo con la información disponible, desde la notificación de los despidos Télam dejó de publicar, atendiendo al promedio de trabajo del año 2017: 15.324 cables informativos, 2.025 informes de video, 1.125 boletines de radio, 12.000.000 de unidades fotográficas en el archivo fotográfico están indisponibles.¹³

Además, la Agencia de noticias Télam luego de la “reestructuración general” promovida por la dirección del Sistema Federal de Medios Públicos, será una agencia centralizada, menos plural y con menos generación de contenidos de carácter federal.

La Agencia estatal mantenía corresponsalías en cada una de las 23 provincias del país y de esta forma se hacía cargo de la diversidad geográfica y cultural de la Argentina, permitiendo que las distintas expresiones y cuestiones de interés local pudieran ser parte del flujo de información que las personas tienen a su alcance, independiente de donde se encuentren.

Sin embargo, de las 27 corresponsalías que la Agencia tenía a nivel federal¹⁴, 19 fueron afectadas negativamente por el plan de “reestructuración”. Seis corresponsalías fueron cerradas, dejando a cinco provincias sin oficinas de la Agencia, mientras que otras 13 corresponsalías se encuentran prácticamente paralizadas al quedar integradas por apenas una sola persona. El norte del país fue especialmente afectado, toda vez que la Agencia cerró las oficinas en las

¹³ Página12, Ampliaron la denuncia contra el directorio de Télam, 11 agosto 2018, <https://www.pagina12.com.ar/134617-ampliaron-la-denuncia-contra-el-directorio-de-telam>

¹⁴ Bahía Blanca (Buenos Aires), Bariloche (Rio Negro), Catamarca (Catamarca), Córdoba (Córdoba), Corrientes (Corrientes), Formosa (Formosa), Jujuy (Jujuy), La Plata (Buenos Aires), La Rioja (La Rioja), Mar del Plata (Buenos Aires), Mendoza (Mendoza), Neuquén (Neuquén), Paraná (Entre Ríos), Posadas (Misiones), Rawson (Chubut), Resistencia (Chaco), Rosario (Santa Fe), Río Gallegos (Santa Cruz), Salta (Salta), San Juan (San Juan), San Luis (San Luis), Santa Fe (Santa Fe), Santa Rosa (La Pampa), Santiago del Estero (Santiago del Estero), Tucumán (Tucumán), Ushuaia (Tierra del Fuego) y Viedma (Rio Negro).

provincias de Catamarca, Chaco, Misiones y Formosa, mientras que las corresponsalías de Santiago del Estero, Salta, Jujuy y Tucumán quedaron con una sola persona “cubriendo”.

Esta situación tiene como principal consecuencia la re-centralización de la producción de información y de expresiones culturales relevantes en los grandes centros urbanos como el gran Buenos Aires y Córdoba, al tiempo que se invisibiliza las realidades del resto de las provincias del país, con perjuicio de la diversidad de bienes culturales que circulan y a los que la población puede acceder.

VI. PREGUNTAS SUGERIDAS

1. Qué medidas ha adoptado el Estado Argentino para avanzar con la solicitud del Comité de Derechos Humanos de 2016 y revisar la normativa vigente a partir de la adopción del DNU 267/2015 para asegurar el cumplimiento de los estándares relativos al principio de legalidad, pluralismo, diversidad y control de la concentración indebida en el mercado de la comunicación?
2. ¿En qué estado se encuentra el proyecto de ley “convergente” y de qué forma asegurará un proceso de participación diversa, plural y efectiva de los distintos actores interesados, previo a su discusión en el Congreso Nacional?
3. ¿Qué medidas está adoptando para controlar la concentración en el sector informacional y mitigar sus efectos sobre el acceso a bienes culturales diversos y plurales?
4. ¿Qué medidas está implementando para el avanzar en el desarrollo progresivo del acceso a bienes culturales mediante el sistema federal de medios públicos, en los términos del inciso primero del artículo 2 del PIDESC?
5. ¿Por qué razón no se ha efectivizado la reserva del espectro para el sector sin fines de lucro de la comunicación y que acciones alternativas se realizan para garantizar la pluralidad y diversidad informativa y cultural?
6. ¿Qué medidas ha adoptado el Estado Argentino para cumplir con las observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial y, en lo inmediato, designar el o la titular de la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual?

VII. RECOMENDACIONES SUGERIDAS

1. Asegure el funcionamiento de una autoridad de aplicación de las leyes de medios de comunicación audiovisual y de tecnologías de la información que cumpla con los requisitos de autonomía e independencia, de los que el ENACOM carece.
2. El Estado Nacional impulse el tratamiento del DNU 267 en el Senado de la Nación de forma de asegurar el debido control democrático.
3. Se adopten las medidas necesarias para que el Congreso Nacional designe a la autoridad a cargo de la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual.
4. El Estado Nacional adopte medidas para fortalecer el alcance y la generación de contenidos plural y federal del sistema federal de medios públicos, evitando la disminución de presupuesto, personal, despliegue territorial y generación federal de contenidos, en tanto constituyen medidas regresivas.
5. Adopte medidas positivas para adecuar los procesos administrativos de implementación de los Fondos de Fomento Concursables (art. 97 Ley 26.522) a los principios, estándares y obligaciones sobre derechos humanos, en especial debe respetar el derecho a la

igualdad y la participación cultural. Para ello, su ejecución debe buscar la eliminación o remoción de los obstáculos tecnológicos, formales y burocráticos que impiden el acceso a esta política de financiamiento para medios comunitarios e indígenas. Asimismo, debe tener en cuenta el derecho a la consulta, participación e información de las comunidades indígenas y se deben realizar operativos territoriales para ampliar la accesibilidad de esta política en todo el país.

6. Ejecute integralmente y promueva la ampliación de la política de financiamiento del fondo de fomento concursable para medios de comunicación indígenas, comunitarios y de frontera.
7. Cumpla la obligación legal de ejecutar los fondos del presupuesto nacional destinado específicamente a financiar a los medios indígenas en los términos del art. 152 inc. a y f de la Ley 26.522.
8. Realice los concursos públicos para acceder a licencias radiales y televisivas que efectivicen la reserva del 33% del espectro radioeléctrico para el sector sin fines de lucro de la comunicación.
9. Que el Estado Nacional establezca mecanismos igualitarios y diferenciales para la distribución de la pauta publicitaria oficial que comprenda especialmente a los medios indígenas y comunitarios.