



CAPÍTULO 4

**Regresión y simulacro.
La política macrista para
las radios y televisoras no
lucrativas**

María Soledad Segura, Alejandro Linares, Verónica Longo, Natalia Vinelli, Agustín Espada, Natalia Traversaro y Ana Laura Hidalgo

Regresión y simulacro. La política macrista para las radios y televisoras no lucrativas*

Las políticas dirigidas a las emisoras no lucrativas deben considerarse en el marco de las políticas de comunicación y, más aún, de las políticas públicas generales de esta gestión. Así como la orientación de las políticas generales se respalda en los principales actores económicos de cada sector, las de comunicación también tienden a favorecer a los operadores con mayor poderío de la comunicación audiovisual y las telecomunicaciones. Al mismo tiempo, las nuevas políticas de comunicación debilitan a las pequeñas y medianas empresas del sector, los medios sin fines de lucro, estatales y de pueblos originarios, los productores y trabajadores de la comunicación, y los públicos, en particular, de las provincias y localidades más pequeñas. Además, el refuerzo de los más poderosos, al cartelizar la oferta (Becerra, 2016), perjudica aún más a esos actores más débiles para quienes el gobierno tampoco establece políticas de compensación.

Las condiciones para la emergencia, desarrollo y sostenimiento de los medios comunitarios, alternativos y populares son una cuestión pública que el Estado debe garantizar mediante legislaciones y políticas concretas, según indican los estándares internacionales de derechos humanos establecidos por las recomendaciones de los organismos internacionales (ONU, OEA, OSCE y CADHP, 2007; OEA, 2010). Esto se desprende del papel central que las emisoras comunitarias desempeñan para asegurar el pluralismo en los sistemas mediáticos, para ampliar las posibilidades de ejercicio del derecho a comunicar y, por ende, para permitir que los diversos grupos sociales, políticos, culturales y étnicos de una sociedad puedan reivindicar otros derechos.

La política estatal es entendida como “conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil. (...) una determinada orientación normativa, que previsiblemente afectará el futuro curso del proceso social hasta entonces desarrollado en torno a la cuestión” (Ozslak y O’Donnell, 1984:113).

Se entiende, entonces, a las políticas de comunicación “como un proceso dinámico de interacción entre diversos actores, institucionales y no institucionales, que persiguen variados intereses y recurren a mecanismos formales e informales para influir sobre la configuración de los sistemas de medios” (Califano, 2016:134). Según esta definición, en este proceso existen relaciones desiguales de poder político y económico, y recae sobre el Estado la definición de la forma final de las políticas y sus mecanismos de implementación. No obstante, también se reconoce la debilidad de los Estados en las democracias capitalistas frente a corporaciones globales con intereses en el sector.

* Este capítulo completa, amplía y actualiza los análisis publicados en: Segura, Linares, Hidalgo, Kejval, Longo, Traversaro y Vinelli (2017) “Regresión. Las nuevas políticas para medios comunitarios en Argentina”, Logos, 24 (1).

Dado que las políticas públicas se producen en condiciones particulares, muchas variables influyen en sus resultados. De hecho, políticas similares tienen consecuencias diversas en contextos diferentes. Por eso, es necesario investigar cómo, cuándo y por qué en cada caso específico tuvieron éxito o fracasaron (Segura y Waisbord, 2016). Además, las políticas estatales constituyen una de las condiciones que favorecen o restringen las posibilidades de llevar adelante los medios comunitarios. No obstante, no las determinan. Por eso, es posible establecer fuertes correlaciones que nos permiten argumentar la probabilidad de incidencia de cierta política en determinado resultado. Sin embargo, no es posible asegurar que haya sido la causa preponderante de esa consecuencia. También es posible recuperar las percepciones y valoraciones de los actores a quienes están dirigidas estas políticas públicas sobre su incidencia.

La Ley 26522 de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA) reconoce legalmente a las entidades sin fines de lucro –asociaciones civiles, cooperativas de trabajo, cooperativas de servicios públicos, fundaciones, etc.– como prestadoras de servicios de radiodifusión y les reserva un tercio del espectro radioeléctrico, establece un fondo de fomento y les otorga representación en una institución estatal participativa de propuesta, formulación y control de políticas públicas: el Consejo Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (COFECA). Excepto en lo relativo a las cooperativas que prestan servicios de televisión por cable y la participación en el COFECA, ninguna de estas disposiciones fue modificada por el decreto de necesidad y urgencia (DNU) 267 dictado por el presidente Mauricio Macri a pocos días de asumir. Por lo tanto, todas ellas siguieron vigentes.

Durante los cinco primeros años de implementación de esta ley –entre 2010 y 2015–, se produjeron logros inéditos en la historia de la radiodifusión argentina en todos los aspectos mencionados. Sin embargo, estos avances fueron lentos, estuvieron lejos de saldar la deuda histórica del Estado con el sector en materia de legalización y promoción, y de dar cuenta de las expectativas generadas en quienes se contaron entre los/as principales impulsores/as de la nueva ley (Segura y Weckesser, 2016). Por esta razón, el cambio de orientación de las políticas de comunicación encontró a las emisoras del sector social en situación de inseguridad legal y económica.

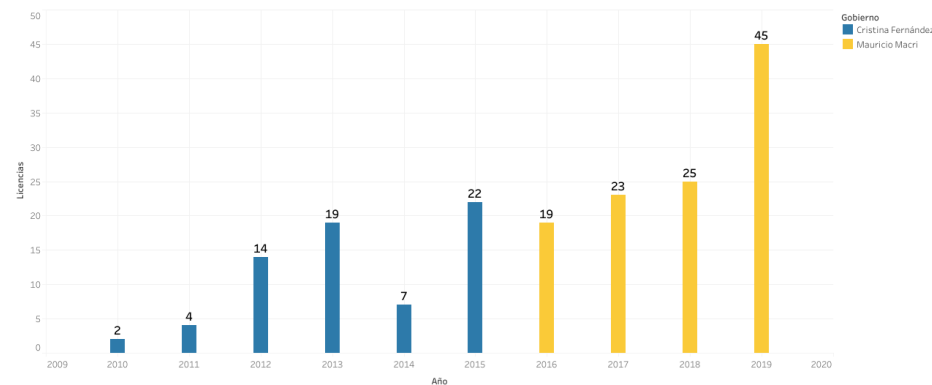
Este capítulo responde a la siguiente pregunta: ¿Cuáles fueron las políticas de comunicación dirigidas hacia los medios comunitarios, alternativos y populares de comunicación en la Argentina durante la gestión cambiante de gobierno y cuáles fueron los resultados alcanzados por esas políticas; en comparación con las políticas preexistentes? En primer término, se analizarán las políticas de comunicación de legalización y fomento de la autoridad regulatoria y otras áreas del Estado nacional dirigidas hacia el sector así como otras políticas laborales y de desarrollo social que tuvieron incidencia en los medios comunitarios entre 2015 y 2019, los cuatro años de mandato de la alianza Cambiemos. Finalmente, se sintetizarán las consecuencias de estas políticas en el sistema mediático argentino.

I. Legalización

El Gobierno nacional que asumió en diciembre de 2015 modificó sustancialmente el rumbo de las políticas de comunicación y las fundó completamente sobre el paradigma mercantil (Mastrini y Becerra, 2018). Si bien se mantuvieron el reconocimiento de la legalidad de los medios del sector social como prestadores de servicios de comunicación audiovisual y el fondo de fomento, se registraron importantes demoras en la implementación de estas políticas.

Esto se funda en una noción restringida, anacrónica y reñida con los principios del sistema internacional de derechos humanos sobre el papel de estos medios en una sociedad democrática. La explicitaron en el último de los “17 principios que regirán la nueva ley de convergencia” que el 6 de julio de 2016 presentó la Comisión Redactora de la Nueva Ley de Comunicaciones Convergentes. Este punto restringe la definición de los medios no lucrativos a aquellos orientados a “poblaciones con singularidad cultural, social o en representación de colectivos diversos, poblaciones distantes o de difícil acceso”¹ y reduce sus funciones a darles “voz propia” y acceso “a la educación, el desarrollo social y la diversidad cultural y lingüística” (Loreti y otros, 2016).

Gráfico 1: Cantidad de licencias para emisoras sin fines de lucro otorgadas por año desde la implementación de la LSCA



Fuente: elaboración propia sobre la base de cifras oficiales.

Desde enero de 2016 y hasta octubre de 2019, a partir de la instalación de Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM) como autoridad regulatoria, se adjudicaron 102 licencias de radio FM a emisoras sin fines de lucro (si se incluyen emisoras reli-

¹ La definición muestra sintonía con la que el ministro de Comunicaciones expresó el 13 de diciembre de 2015, apenas asumió: “Los medios van a competir libremente en el mercado y trataremos de ayudar a los más pequeños”. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/oscar-aguad-la-regulacion-de-la-ley-de-medios-no-va-a-subsistir-durante-nuestro-gobierno-nid1853681/> Consultado el 11/07/2016.

gias, de mutuales, fundaciones y cooperativas de servicios que no necesariamente responden a la caracterización que distingue a las emisoras comunitarias en la ley audiovisual). Entre ellas, es posible reconocer 25 adjudicaciones para la instalación de emisoras comunitarias, según la definición del artículo 4 de la norma. De estas, 5 se entregaron en 2016, otras 4 se dieron en 2017, solo 3 fueron adjudicadas en 2018 y 13 licencias se dieron en 2019.

De esas 25 adjudicaciones, 7 fueron directas, según las indicaciones del artículo 49 de la Ley Audiovisual. Otras 4 se entregaron luego de concursos de oposición iniciados en 2014, una de ellas fue posible gracias a los concursos simplificados (en Chubut), otras 12 entregas fueron posibles en el marco del proceso de normalización, y también se cuenta una prórroga concedida en el marco del DNU 267.

En este periodo la región Metropolitana fue la más beneficiada, con nueve legalizaciones, todas ellas del proceso de normalización. La zona patagónica tuvo 7 adjudicaciones. Otras 6 licencias fueron para la región Centro, 2 correspondieron a Cuyo y solo 1 en la región Noroeste.

El proceso de adjudicación de licencias se aceleró a partir del lanzamiento, en 2018, de dos mecanismos: concursos simplificados y divididos por provincias donde no existían zonas de conflicto por saturación del espectro, y regularización de reconocimientos de 2006 y de Permisos Precarios y Provisorios de 1989 en zonas de conflicto.

Por un lado, los llamados a concurso de licencias para el sector sin fines de lucro se habían paralizado desde 2015 y se retomaron recién en 2018, a partir del lanzamiento de los concursos simplificados por provincias que no se implementaron en zonas de conflicto. De hecho, todas las adjudicaciones realizadas por concursos tradicionales para el sector comunitario correspondieron a convocatorias iniciadas en 2014. Al mismo tiempo, se registraron importantes demoras para tramitar las habilitaciones técnicas de las emisoras que habían ganado licencias en concursos previos y para resolver en sede administrativa los conflictos por interferencias.

Por otro lado, también en 2018, el ENACOM impulsó un proceso de regularización de las emisoras reconocidas por la autoridad regulatoria en 2006, y de aquellas que funcionaban con Permisos Precarios y Provisorios otorgados en 1989. Esta iniciativa se realizó sin contar con un plan técnico de frecuencias en grandes ciudades, que constituyen zonas de conflicto por la saturación de su uso, y no completó la reserva del tercio del espectro que la ley establece para las emisoras sin fines de lucro. De hecho, estas adjudicaciones no contemplaban especificaciones de potencia para las señales. Sobre un total de 166 licencias definitivas otorgadas hasta octubre de 2019 por medio de este proceso, 12 emisoras comunitarias recibieron la suya: FM Chalet y FM Aire Libre (Santa Fe); FM La Tribu, Frecuencia Zero, FM Radio Gráfica y FM La Colifata (Caba); FM La Ranchada y FM Sur (Córdoba); FM En Tránsito, FM Tinkunaco, FM Estación Sur, FM Ahijuna (Buenos Aires). Sin embargo, quedaron por fuera de este beneficio las emisoras que no contaban con el reconocimiento oficial de 2006 o con permisos precarios.

De cualquier modo, las licencias y autorizaciones otorgadas desde 2010 aún no alcanzan a todos los medios del sector.

En cambio, sí se realizaron intimaciones, allanamientos y decomisos a emisoras sin fines de lucro en situación de ilegalidad producto de la inacción estatal en diversas provincias como San Luis, Salta y Buenos Aires. También en febrero de 2017, la Sala II de la Cámara Criminal y Correccional rechazó el pedido de nulidad del juicio a los integrantes de Antena Negra TV, de Ciudad de Buenos Aires, acusados de interferir la señal de la empresa de seguridad privada Prosegur (Kejval y otro/as, 2017).

Durante esta etapa también se produjeron obstaculizaciones para el desarrollo de este tipo de experiencias por parte de los actores mediáticos comerciales dominantes en el sector, con escasa o lenta intervención de la autoridad regulatoria. Es el caso de las prestadoras de cable Cablevisión y Telecentro, quienes se han resistido a incluir en sus grillas a las televisoras Barricada TV y PAREStv, pese a que estas se encuentran legalmente en condiciones de ocupar esos espacios. Esta actitud de las cableras desconoció las resoluciones 1394 y 5160 emitidas en 2016 y 2017 por el ENACOM, en las que se retoma el artículo 65, inciso d, de la LSCA. Esta vulneración de la normativa vigente no fue revertida ni sancionada por el organismo regulador hasta septiembre de 2019.

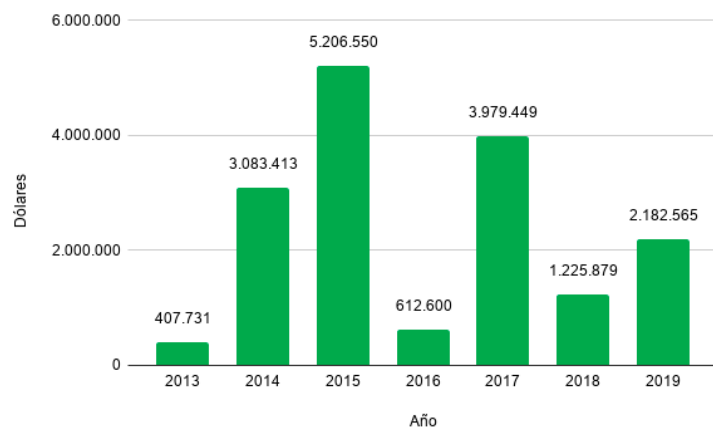
2. Fondo de Fomento Concursable

El mecanismo de fomento (FOMECA) estuvo suspendido durante gran parte de 2016, primer año de gestión del ENACOM, debido a una auditoría solicitada por la nueva gestión, que puso al sector bajo sospecha. Así, no se pagaron las deudas de los fondos concursados y ganados en 2015 hasta noviembre de 2016, cuando se saldaron solo algunas de ellas. No se llamó a nuevos concursos –correspondientes a 2016– sino hasta octubre de ese año, por lo que los resultados y pagos se comenzaron a realizar el año siguiente. Esta situación generó mayores demoras y subejecuciones. Por ejemplo, los concursos correspondientes a 2017 fueron lanzados recién en febrero y abril del año siguiente, y se postergó hasta diciembre de 2018 el lanzamiento de la convocatoria para concursar por los recursos de ese año. Para agosto de 2019, recién se habían adjudicado los proyectos presentados en las convocatorias de 2016 y 2017. En total fueron 354 los subsidios durante ese periodo. Además, en 2016 las líneas de equipamiento e infraestructura quedaron reservadas solamente para las emisoras con algún reconocimiento legal, sin incluir allí a los 140 reconocimientos realizados en 2015 por el AFSCA.

Los retrasos en los desembolsos no solo significan un obstáculo para la planificación de las emisoras, sino que también pierden su valor durante años de alta inflación. El índice de precios al consumidor del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) marcó que en 2016 la inflación fue de 41%, en 2017 alcanzó el 26 % y en 2018 trepó al 47%. Mientras tanto, en septiembre de ese último año las redes de medios comunitarios denunciaban deudas impagas por líneas de FOMECA por 35 millones de pesos vinculados a concursos de 2015. Además, identificaron 58 millones de pesos no adjudicados en los concursos de 2016 y 160 millones de pesos asignados para los concursos 2017, pero sin implementación. Las redes planteaban en sus reclamos que en ninguno de los años transcurridos desde su puesta en marcha y hasta 2017 se había cumplido en otorgar los

recursos establecidos legalmente para el fomento del sector sin fines de lucro, esto es, el 10% del total recaudado en concepto de gravamen tributado por los titulares de servicios de comunicación audiovisual en función de su facturación bruta, según los artículos 94 y 97 de la LSCA (Linares, 2018).

Gráfico 2. Cantidad de proyectos FOMECA efectivamente pagados por años



Fuente: elaboración propia sobre la base de cifras oficiales.

A partir de la información entregada por el ENACOM en abril de 2019, los montos medidos en dólares corrientes (de cada año) demuestran que en el periodo 2013-2015 se desembolsaron fondos por US\$ 8.697.694, y que en la etapa 2016-2019 la cifra fue de US\$ 8.000.493. Esto marca una merma real de un periodo al otro, que se suma a las demoras en los desembolsos, las trabas burocráticas y el lento inicio de la implementación del instrumento. La mayor inversión se produjo en 2015, seguido por 2017 y 2014, mientras que los años con menores registros fueron 2013 y 2016.

Sin embargo, los aumentos generalizados de precios no solo hicieron perder la capacidad adquisitiva que implicaban los FOMECA, sino que significaron un condicionamiento directo para el funcionamiento de las emisoras comunitarias. En la Ciudad de Buenos Aires, las tarifas de luz de las radios comunitarias triplicaron y hasta cuadruplicaron sus cifras entre 2015 y 2016. En el conurbano bonaerense la situación no se mostraba diferente en ese periodo, lo que llevó a FM Fribuay, con dieciocho años de emisión, a suspender sus transmisiones en la franja de la traspasada.

A esto se suma que se desarrolló una campaña de deslegitimación pública de los FOMECA por parte de los directivos de ENACOM desde su constitución en 2016, ya que cuestionaron a las emisoras ganadoras y a la gestión previa que implementó los subsidios. A partir de allí, el nuevo organismo regulador intimó con insistencia a las emisoras por supuestas irregularidades en la rendición de los fondos logrados. Si bien el Estado

tiene el deber de controlar el uso de fondos públicos, el sinsentido de muchas de las observaciones recibidas habla, antes que de un control racional y justo, de una estrategia de dilación y desprestigio que dificulta el acceso a los fondos previstos en la ley (Kejval y otro/as, 2017).

Por ejemplo, el Canal 9 Proa Centro, del pueblo cordobés de Cura Brochero, debió realizar una auditoría en 2016 para acreditar el destino de los fondos obtenidos en años anteriores: “La auditoría la hizo gente nueva que, por ahí, no sabe de medios. Me preguntaron: ‘¿Para qué compraste tal cosa?’. ¿Para qué la compré? Un carrito de ruedas, para cargar el generador, transportarlo en el rodaje, no lo podés levantar” (Rey, 2017).

Desde la misma televisora lamentaban que debieron viajar a la Ciudad de Buenos Aires para hacer firmar una factura electrónica, por exigencia del ENACOM. Sobre estos inconvenientes administrativos planteaban: “En vez de estar produciendo, entre 2016 y 2017, hemos perdido meses de producción por hacer administración” (Rey, 2017). En Radio Sur, de la capital argentina, describían una situación similar con idénticas consecuencias:

Nos mandan notificaciones acerca de cuáles son las irregularidades o cosas a modificar de nuestras rendiciones. Por ejemplo, no están firmadas las facturas por los proveedores. Estamos en una época donde muchos proveedores te mandan factura digital. [...] En ningún lado decía que tenía que estar firmada, por eso no están firmadas. Cambian los criterios, entonces tenés que ir a cada proveedor a que te firme [...] Es insoportable. Para poner palos. Para tener motivos para posponer los pagos. Y la verdad que es agotador (Sesar y Farina, 2017).

Finalmente, la participación institucional de las redes de emisoras comunitarias también se redujo desde diciembre de 2015. El COFECA y su par de telecomunicaciones fueron disueltos por el DNU 267 y reemplazados por el Consejo Federal de Comunicaciones (COFECO), donde se achicó la participación de los referentes del sector comunitario. Además, este espacio no fue constituido y solo tuvo una reunión de lanzamiento, donde el representante designado por las redes de radios y televisoras no lucrativas no fue convocado.

3. Otras políticas de fomento estatal

Además del FOMECA, desde 2010 distintos organismos del Estado nacional –Secretaría de Agricultura Familiar (SAF), Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), Comisión Nacional de Bibliotecas Populares (CONABIP), Ministerio de Cultura y Fondo Nacional de las Artes– habían impulsado programas que funcionaron como mecanismos de fomento de los medios comunitarios, educativos, campesinos e indígenas, incluso cuando algunos de ellos no habían sido pensados específicamente para el sector (Segura y otro/as, 2017). Desde 2016 casi todos estos programas fueron cerrados o reducidos y los organismos que los promovían, degradados de categoría.

El gobierno de la alianza Cambiemos dejó de financiar el programa “Sembramos Palabras, Cosechamos Derechos” promovido por el INTA en articulación con la SAF que financiaba los equipos y FARCO que brindaba capacitación técnica y de gestión a las organizaciones. El programa, que había surgido en 2014 a demanda de productores y asociaciones campesinas, había logrado la instalación y el fortalecimiento de 19 radios comunitarias en entornos rurales de 12 provincias argentinas. Ese proceso desencadenó la constitución de la Red de Radios Rurales. En su cuarto encuentro, en mayo de 2016, la Red denunció el “vaciamiento del Estado” y reclamó a los “organismos vinculados a la comunicación comunitaria en los territorios” la continuidad de las políticas públicas implementadas hasta diciembre de 2015.

Existen al menos 14 radios comunitarias vinculadas o gestionadas por bibliotecas populares². Esto les permitió acceder a subsidios anuales entregados por la CONABIP para gastos corrientes, a partir de lo establecido por la Ley 23.351 De Bibliotecas Populares, sancionada en 1986. Estos subsidios, que dependen de los recursos otorgados por el presupuesto nacional, permitieron afrontar gastos de funcionamiento y, en algunos casos, iniciativas especiales como la adquisición de equipamiento. Si bien estos subsidios tuvieron continuidad con el cambio de Gobierno nacional en diciembre de 2015, desde 2016 no lograron acompañar la suba generalizada de precios y el aumento de los costos en los servicios, y desde 2017 se sumaron demoras en sus entregas (Garavano, 2019). Por lo tanto, se lesionó un instrumento que contribuye a la sostenibilidad de estas emisoras.

Asimismo, el convenio que la CONABIP había firmado en junio de 2015 con el entonces Ministerio de Cultura y la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA) para “afianzar la asistencia técnica, la capacitación, el financiamiento y el apoyo de los proyectos de servicios de comunicación audiovisual, en los que participan y gestionan las Bibliotecas Populares reconocidas por la CONABIP” (resolución AFSCA 436/15) no llegó a contar con recursos presupuestarios para su materialización.

Por otra parte, el Fondo Nacional de las Artes realiza concursos y ofrece préstamos y subsidios que pueden ser aprovechados por este tipo de medios en función de sus características, como lo hizo la Cooperativa Viarava. Entre las propuestas se destacan los subsidios para proyectos culturales sin fines de lucro y para la mejora de espacios culturales, a lo cual se suman créditos y micro-créditos para la compra de equipamiento y materiales.

Desde 2011, el programa Puntos de Cultura de la Secretaría de Cultura ofrece subsidios a organizaciones y redes comunitarias de todo el país, con o sin personería jurídica, para impulsar propuestas artísticas culturales “que promuevan la inclusión social, la identidad local y la participación ciudadana”, según la definición oficial. Las iniciativas consideradas incluyen: el acondicionamiento de espacios comunitarios para distintos fines, la capacitación y sensibilización en géneros y sexualidades, la formación en oficios,

² Según el relevamiento realizado por el área de capacitación de la Defensoría del Público, las radios gestionadas por bibliotecas populares son: Aire Libre FM, Radio del Bosque, La Ronda, La Minga, Fiat Lux, Sin Dueño, La Hormiga, La Quinta Pata, La Pujante, La Voz del Sur, La Gallareta, FM Popular, La Bayer Radio y Radio Mural.

entre otras. Radio Sur, de CABA, Una Radio Muchas Voces de la cooperativa Viarava, de Capilla del Monte, Córdoba, y el colectivo de comunicación popular Wayruro, de Jujuy, entre otros, participaron de este programa.

Durante 2016 y 2017, el Consejo Asesor de la Televisión Digital Argentina –que, del Ministerio de Planificación, en 2015 había pasado a depender del Ministerio de Comunicaciones y en 2017, del Sistema Federal de Medios Públicos– llevó adelante apenas 3 concursos para la promoción de la TV digital –uno de ellos de financiamiento mixto–, que aportaron sólo 24 horas de contenido al Banco Audiovisual –BACUA–, un reservorio de producciones cedidas sin costo por productoras independientes, organismos gubernamentales, centros de producción universitarios y señales provinciales, para su libre disponibilidad y distribución gratuita (Linares y Mallimaci, 2019). De este contenido se venían nutriendo televisoras provinciales, locales y cooperativas para cumplir con el artículo 65 de la Ley Audiovisual que establece cuotas de producción independiente local desde la creación del BACUA en 2011. Entre 2011 y 2015 el Consejo Asesor de la Televisión Digital Argentina del entonces Ministerio de Planificación había llevado adelante 43 concursos que dejaron 3000 horas de contenido audiovisual alojado en el Banco para fortalecer la expansión de la TV digital. Por lo tanto, la gestión cambiemita redujo el ritmo de concursos a un 13% y la cantidad de horas de contenidos producidos al 0,8%.

Entre los canales del sector comunitario, Canal 4 Mar de Ajó y Urbana Tevé lograron acceder al Banco hasta 2015, mientras Barricada TV y PAREStv recién lo lograron en 2017, gracias a las gestiones de la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual (Vinelli, 2019). Por lo tanto, el mecanismo resultó útil, pero su utilización no fue fluida.

Salvo excepciones, y por periodos acotados, los medios comunitarios fueron sistemáticamente excluidos de la publicidad oficial del Gobierno nacional y de los gobiernos provinciales. Esta situación empeoró por la falta de licencias o los permisos precarios con los que muchas experiencias realizan su actividad, en algunos casos, y por la discrecionalidad que ha guiado históricamente la distribución de estos recursos (Marino y Espada, 2019). Esta marginación resulta más relevante si se considera el notable peso que tiene esta fuente de recursos para el sistema mediático nacional: la participación de la publicidad oficial nacional y de los cuatro distritos más importantes del país en el mercado publicitario global de medios, vía pública y cine representó en 2017 el 24% del total (Reporteros sin Fronteras y Tiempo Argentino, 2019). En 2016 y 2017 no se registran radios o canales de televisión comunitarios que hayan sido beneficiados con publicidad oficial del gobierno nacional. En 2018 esta tendencia comenzó a revertirse muy lentamente: los canales PAREStv (US\$ 9.973) y Barricada TV (US\$ 6.461), junto a Radio Ahijuna (US\$ 521) recibieron publicidad. Estos montos son ínfimos si se tiene en cuenta que el gasto total –en 2018– fue de US\$ 75 millones. Por lo tanto, la publicidad oficial destinada a radios y televisoras del sector en el mismo año alcanzó apenas el 0,02 % del total. En 2019 sucedió lo mismo con PAREStv (US\$ 14.321), Barricada TV (US\$ 13.633), FM En Tránsito (US\$ 1.633) y FM Frecuencia Zero (US\$ 2.335): la participación en el total de la pauta oficial del primer semestre también fue mínima, en relación con

un gasto total de US\$ 52 millones. Además, disminuyó progresivamente al aproximarse el periodo electoral en la segunda mitad de 2019, hasta suspenderse por completo para los medios del sector. Cabe destacar que todas las emisoras mencionadas se encuentran en la provincia o la Ciudad de Buenos Aires.

Esta exclusión supone también el incumplimiento de las pautas establecidas por la resolución 247 de 2016, con la que la Jefatura de Gabinete autorreguló el procedimiento para otorgar fondos públicos. Allí reconoció cuatro pautas: la audiencia o alcance del medio; la pertinencia de la plataforma utilizada; la coincidencia entre cobertura geográfica y audiencia destinataria; el federalismo y el incentivo a la pluralidad de voces. La marginación de este tipo de medios respecto de estos fondos incumple claramente el último de estos criterios.

Por último, cabe destacar la tarea realizada por la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual, organismo creado por la LSCA en la órbita del Congreso nacional. Este espacio realizó una constante actividad de acompañamiento para el sector, dedicada fundamentalmente a capacitaciones en terreno sobre aspectos de la gestión y la producción de proyectos comunicacionales. También ofreció asistencia legal a las emisoras a partir de consultas recibidas, como fue el caso de Barricada TV y PAREStv. La entidad fue dejada acéfala desde noviembre de 2016, lo que significó un debilitamiento de sus funciones, y el nombramiento de un defensor temporario en septiembre de 2018, lejos de resolver el problema, lo empeoró.

4. Políticas laborales y de desarrollo social

Otros programas laborales y de desarrollo social del Estado nacional también tuvieron incidencia en el sostenimiento de los medios comunitarios, alternativos y populares. Sin ser políticas de la comunicación o para el sector en particular, se implementaron de modo tal que algunos proyectos comunicacionales comunitarios pudieron incluirse.

Una política estatal aprovechada por estos medios fue el programa Sistemas Productivos Locales (SPL) que promueve Planes de Trabajo Asociativo desde 2006, a través de la entonces Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo, y que continúa a cargo del Ministerio de Producción y Trabajo desde 2018. Este programa brinda asistencia técnica y económica para proyectos productivos a pequeñas y medianas empresas (PyMEs), fábricas recuperadas y cooperativas. Por eso, las emisoras organizadas en cooperativas, como Barricada TV, Radio Gráfica o PAREStv, todas de CABA, accedieron al programa.

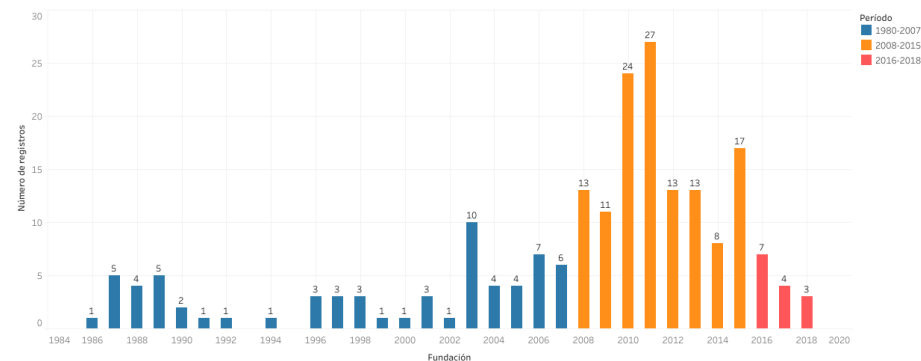
Además, el Programa de Trabajo Autogestionado (PTA) y el Programa de Recuperación Productiva (REPRO) del Ministerio de Producción y Trabajo también fueron utilizados por las emisoras organizadas en cooperativas para complementar los salarios de sus trabajadores y trabajadoras. A partir de 2017, estos programas se unificaron en el Ministerio de Desarrollo Social a través del “salario social complementario” (Vinelli, 2019). Para alcanzar estos beneficios, algunos medios como Barricada TV, PAREStv, Giramundo TV y Radio Gráfica se vieron favorecidos por las gestiones de la rama de co-

municación popular de la Confederación de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular (CTEP).

Los resultados

La ralentización de la implementación de iniciativas de fomento (o la desaparición de algunas de ellas) desde 2016 es coincidente con la merma en el surgimiento de nuevas radios y televisoras comunitarias, alternativas y populares en Argentina, que habían mostrado un crecimiento en cantidad y consolidación durante el proceso de debate en 2008, sanción en 2009, implementación desde 2010 y derogación parcial de la Ley Audiovisual en 2015, en comparación con periodos anteriores en que estas políticas eran inexistentes. De las 209 emisoras de radio y televisión comunitaria, alternativa y popular que estaban operativas en octubre de 2018, casi el 67% había surgido durante la vigencia de las políticas de legalización –de manera parcial desde 2005 y de modo pleno desde 2010– y de fomento –desde 2013– de los medios audiovisuales sin fines de lucro, aunque es prácticamente constante desde 1986, con la aparición de, al menos, una por año. No obstante, el 60% se puso en marcha entre 2008 y 2015, durante el periodo de debate, sanción e implementación plena de la Ley Audiovisual y apenas el 6%, entre 2016 y 2018, después de la derogación parcial de esa norma y la desaceleración de las políticas de fomento. Esto confirma que la intervención del Estado con políticas públicas de legalización y fomento destinadas a los medios sin fines de lucro tiene gran impacto sobre la composición del sector.

Gráfico 3. Cantidad de emisoras CAP operativas según año de surgimiento



Fuente: elaboración propia sobre la base de diversas fuentes. Se excluyen de este gráfico dos radios de las cuales no se pudo establecer su fecha de fundación.

La multiplicación de medios comunitarios estuvo acompañada por su federalización y extensión: están presentes en todas las provincias del país. Sin embargo, la mitad se ubican en las regiones Metropolitana y Centro. Las desigualdades regionales y

provinciales en la multiplicación de medios comunitarios se vinculan con el estado de situación de los mercados de medios, y con las condiciones socio-políticas nacionales y regionales. Estas disparidades, que habían comenzado a ser compensadas con las políticas de fomento estatal del periodo 2008-2015 para desarrollar emisoras en zonas rurales y rururbanas, se reactivaron cuando esos programas fueron desfinanciados por la administración cambiemita. (Segura y otras/os, 2018)

Los mayores costos inherentes a las tecnologías audiovisuales y a su migración hacia lo digital, junto con la experticia requerida para operar las tecnologías de televisión y la alta penetración de la televisión de pago en el país –que reduce la audiencia de la televisión analógica–, son factores que permiten explicar la disparidad de expansión entre los dos tipos de soportes: radio y televisión comunitaria. Prácticamente la totalidad de las emisoras operativas en 2018 son radios: 207 (96%) y sólo hay 8 televisoras (4%).

En segundo lugar, queda también demostrado que las distintas iniciativas estatales para la asistencia económica o el fomento del sector resultan instrumentos imprescindibles y efectivos para el logro de los objetivos de mayores niveles de diversidad y pluralismo en el escenario mediático o de participación social en los medios de comunicación (ambos presentes en la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual), en el marco de un mercado audiovisual hiperconcentrado como el argentino. Las políticas de fomento, cuya aplicación se redujo y ralentizó, habían incidido de modo directo sobre la mejora de la infraestructura y el equipamiento y el aumento de la producción propia de estas radios y televisoras, y, en menor medida, sobre el fortalecimiento de las redes que las nuclean y la conservación de puestos de trabajo.

Consideraciones finales

El proceso de adjudicación de licencias que había estado prácticamente paralizado desde 2015, se aceleró a partir del lanzamiento, en 2018, de dos mecanismos: concursos simplificados y divididos por provincias donde no existían zonas de conflicto por saturación del espectro, y regularización de reconocimientos de 2006 y de Permisos Precarios y Provisorios de 1989 en zonas de conflicto, aunque sin elaborar un plan técnico de frecuencias que permitiera ordenar el uso del espectro. Desde enero de 2016 y hasta octubre de 2019, el ENACOM adjudicó 102 licencias de radio FM a emisoras sin fines de lucro, entre las que se reconocen 25 adjudicaciones para la instalación de emisoras comunitarias (según la definición del artículo 4 de la norma).

El FOMECA estuvo suspendido durante gran parte de 2016, primer año de gestión del ENACOM, lo que atrasó tanto los pagos de los fondos concursados y ganados en 2015 y los llamados a nuevos concursos. Esta situación generó mayores demoras y subejecuciones. En total se otorgaron 354 fondos entre 2016 y 2019. Además, en 2016 las líneas de equipamiento e infraestructura quedaron reservadas solamente para las emisoras con algún reconocimiento legal, sin incluir allí a los 140 reconocimientos realizados en 2015 por el AFSCA. Los retrasos en los desembolsos no solo significaron un obstáculo para la planificación de las emisoras, sino que también perdían su valor durante años de

alta inflación. Las redes de medios comunitarios denunciaron las deudas impagas y reclamaron que en ninguno de los años transcurridos desde la puesta en marcha del FOMECA en 2013 se había cumplido en otorgar los recursos establecidos legalmente para el fomento del sector sin fines de lucro por la LSCA. Además, el gobierno cambiemita discontinuó y/o desfinanció programas de fomento de medios comunitarios impulsados por otros organismos del Estado nacional.

Los medios comunitarios también perdieron participación institucional en las instituciones estatales participativas creadas por la Ley Audiovisual: el Consejo Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (COFECA), reemplazado, durante la gestión macrista, por el Consejo Federal de Comunicaciones (COFECO) que ampliaba sus funciones, pero reducía la representación del sector social y que, de hecho, prácticamente no se puso en funcionamiento. Asimismo, la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual, que había sido un ámbito de promoción del sector no lucrativo, también resultó minada en su financiamiento y capacidad de acción.

Los fundamentos de las políticas desarrolladas se explicitaron en uno de los 17 Principios para una Ley de Comunicaciones Convergentes. Se basaban en visiones perimidas en el debate internacional y contrarias a las recomendaciones de los relatores de libertad de expresión de la Organización de Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos y de la CIDH.

Los lentos y retaceados avances en legalización y fomento, sobre todo a partir de la segunda mitad de la gestión de gobierno, responden a la presión y movilización de las redes nacionales y regionales de medios comunitarios nucleadas en el espacio Interredes.

Entre las consecuencias de estas políticas, se destaca la notable disminución en el surgimiento de nuevas radios y televisoras del sector social entre 2015 y 2019, comparada con los cuatro años anteriores.

Por lo tanto, las radios y televisoras comunitarias, alternativas, populares y cooperativas se debatieron –como David frente a Goliat– en un contexto de recrudescimiento de la concentración de la propiedad con la conformación en proceso de gigantes corporaciones convergentes.

Frente a estos antecedentes, la crisis económica y la emergencia sanitaria, el Estado no puede eludir su responsabilidad. Si no interviene con políticas compensatorias de discriminación positiva para los actores más débiles, en lugar de garantizar la diversidad, el pluralismo, el acceso, la equidad y la participación social, se reforzará la ley del más fuerte y se configurará un sistema de medios aún más inequitativo que el existente.

Referencias Bibliográficas

Becerra, M. (2016) “Restauración”, Quipu: políticas y tecnologías de la comunicación.

Califano, B. (2016). La relevancia del Estado en la elaboración de políticas públicas de comunicación. *Estado y Políticas Públicas*. Año 4. N° 6. (133-148).

Kejval, L.; Linares, A.; Longo, V.; Segura, M. S.; Villagra, E.; Hidalgo, A. L. y Traversaro, N. (2017, 1 de abril). "Bajo sospecha". Página/12. Buenos Aires.

Linares, A. (2018) "Ajuste y subejecución en la ENACOM disparan la crisis de los medios alternativos". Letra P. Buenos Aires.

Loreti, D.; Rossi, D.; De Charras, D. y Lozano, L. (2016, 9 de julio), "Divergencias ante la convergencia: Tensión entre principios, realidades y derechos. Consideraciones político-técnicas sobre el documento de la Comisión Redactora 'Los 17 principios que regirán la Ley de Comunicaciones Convergentes'". Señales. Buenos Aires.

Marino, S. y Espada, A. (2019). "Pauta oficial: en campaña Macri gastó en seis meses lo mismo que en todo 2018". Letra P. Buenos Aires.

OEA (2010). Estándares de libertad de expresión para una radiodifusión libre e incluyente. Washington, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH.

ONU, OEA, OSCE y CADHP (2007). "Declaración conjunta sobre diversidad en la radiodifusión". Relator Especial de Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y Expresión, Representante de la Organización de Seguridad y Cooperación en Europa para la Libertad de los Medios de Comunicación, Relator Especial para la Libertad de Expresión de OEA y Relator de Libertad de Expresión de CADHP.

Oszlak, O. & O'Donnell, G. (1981). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Documento G.E. CLACSO. Vol. 4, Buenos Aires.

Segura, M. S.; Linares, A.; Espada, A.; Longo, V.; Hidalgo, A. L.; Traversaro, N. y Vinelli, N. (2018). La multiplicación de los medios comunitarios, populares y alternativos en Argentina. Explicaciones, alcances y limitaciones. *Revista Internacional de Comunicación y Desarrollo*, 2 (9). (88-114).

Segura, M. S.; Linares, A.; Hidalgo, A. L.; Kejval, L.; Longo, V.; Traversaro, N. y Vinelli, N. (2017). Regresión. Las nuevas políticas para medios comunitarios en Argentina. *Logos*, 24 (1). Río de Janeiro, UERJ. (37-51).

Segura, M. S.; Linares, A.; Hidalgo, A. L.; Kejval, L.; Longo, V.; Traversaro, N. y Vinelli, N. (2016). Brechas. La desigualdad en las políticas de fomento de medios comunitarios, otros medios e industrias culturales. *Revista Latinoamericana de Ciencias de la Comunicación*, No 25, ALAIC, Brasil.

Segura, M. S. y Waisbord, S. (2016). *Media movements. Civil society and media policy*

reforms in Latin America. Londres: Zedbooks.

Segura, M. S. y Weckesser, C. (eds.). (2016). *Los medios sin fines de lucro entre la Ley Audiovisual y los decretos: estrategias, desafíos y debates en el escenario 2009-2015*. Córdoba: Editorial de la UNC.

Vinelli, N. (2019). La televisión alternativa en la transición digital. Estudio comparado de casos en Argentina y Chile. Tesis de doctorado. Facultad de Ciencias Sociales. UBA.

Entrevistados/as

Entrevista realizada el 22 de mayo de 2017 a Sebastián Sesar e Inés Farina, integrantes de Radio Sur, CABA.

Entrevista realizada a Jorge Rey e Ilsa Rubio el 27 de mayo de 2017 en Canal 9 PROA Centro, Villa Cura Brochero, Córdoba.

Entrevista realizada el 20 de septiembre de 2019 a Marcela Garavano, coordinadora del área de Comunicación de la CONABIP.