

El lugar de las radios comunitarias ante los desafíos de la implementación de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual

Marina Alejandra Ollari

Instituto de Altos Estudios Sociales; Universidad Nacional de San Martín/ Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Argentina)

Resumen

Desde su sanción en 2009 la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (26.522) ha implicado modificaciones en el mapa de medios argentino. No sólo se ha planteado un reordenamiento del espectro audiovisual que incide en los diversos formatos y contenidos que se consumen, sino que además ha cuestionado algunas concepciones respecto del ideario sobre la comunicación, proponiendo una noción de esta como derecho.

En sus poco más de seis años de vigencia la Ley no fue aplicada en su totalidad por diversidad de intereses de los actores que entran en juego (Estado, sociedad civil, grupos económicos del sector privado, etc.). En este marco resulta interesante analizar el caso de las radios comunitarias como un espacio portavoz ciudadano sin fines de lucro que ha logrado reconocimiento y aun así continuó encontrando limitantes para su desarrollo. La propuesta es entonces, valiéndonos de datos cuantitativos publicitados por organismos oficiales y entrevistas en profundidad a miembros y representantes de redes y radios comunitarias, analizar en qué medida se ha logrado implementar la Ley de Medios y cuál es la distancia entre la propuesta inicial y las posibilidades y desafíos emergentes de su aplicación.

Palabras Clave: comunicación; radios comunitarias; política cultural.

Artículo recibido: 20/04/16; **evaluado:** entre 20/04/16 y 20/05/16; **aceptado:** 16/06/16.

Introducción

Hasta la promulgación de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, en la Argentina la radiodifusión se encontraba regulada por la Ley 22.285 gestada en 1980 bajo el gobierno de facto de Jorge Rafael Videla. Esta norma rigió en tiempos de democracia hasta 2009 y se caracterizaba por ser centralista y admitir monopolios y oligopolios de medios. El Estado poseía una participación subsidiaria, ya que sólo daba servicio en áreas geográficas no rentables para los privados. Junto con la aparición de la FM asociada al abaratamiento de costos de instalación y al mantenimiento de los equipos de transmisión surgieron las primeras emisoras comunitarias. Entre medio, durante los gobiernos sucesivos de Carlos Saúl Menem y con la sanción a fines de 1989 de las Leyes N° 23.696 de Reforma del Estado y N° 23.697 de Emergencia económica, el Congreso de la Nación otorga el marco jurídico para iniciar el proceso de reformas tendientes a dominar la inflación y sentar las bases de una economía dominada por el sector privado. Se sumó la posibilidad de concentrar la propiedad de los medios con beneficios para algunos sectores privados comerciales, lo que resultó en un aumento de la concentración y extranjerización.

Durante veintiséis años las organizaciones sociales pugnaron por una ley democrática y fueron bloqueadas por presiones del mercado y políticas de Estado. En 2004 esos actores (facultades, organizaciones de DDHH, sindicatos de prensa y más de 300 agrupaciones) se dieron forma organizativa a través de la Coalición por una Radiodifusión Democrática que acordó una plataforma de 21 puntos con los que postulaban un cambio de paradigma regulatorio en el sector. Recién en 2005 con la declaración de la inconstitucionalidad del artículo 45 de la ley de radiodifusión por parte de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, se allanó el camino para que el Estado argentino reconociera el derecho de los actores sociales sin fines de lucro al ejercicio de la radiodifusión. Como consecuencia se otorgó un “reconocimiento” para las emisoras de radio operativas que pertenecían a organizaciones sociales y brindaban desde hacía décadas servicios de radiodifusión sonora terrestre -Resolución COMFER 753/06- (Iglesias y Leavi, 2013). Aún así, ese mismo año a través del decreto 527/05 se estableció la suspensión del plazo de licencias de empresas de radiodifusión por diez años, modificando el cómputo de los plazos que la ley otorga de quince más diez de prórroga por única vez y extendiendo por otros diez el término original.

En 2009, durante el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, se sanciona la ley N° 26.522 que integra a todas las emisiones producidas o reproducidas en el territorio nacional,

independientemente de la tecnología que se utilice. Entre sus objetivos se destacan la promoción, la desconcentración y el fomento de la competencia. A su vez, define el espectro radiofónico como un “bien público” y la “comunicación audiovisual” como una actividad social de interés público y asegura que es el Estado el que debe salvaguardar el derecho a la información. Desde sus impulsores, el propósito de esta era desconcentrar el mercado de la radiodifusión y facilitar la entrada de nuevos inversores, medios comunitarios y asociaciones sin fines de lucro así como también contemplar nuevas tecnologías como la digitalización. Los opositores hablan de un intento de control porque limita la libertad de acción de los multimedios: impide a los dueños de canales de aire ser propietarios de cables en la misma área geográfica en la que operan, regula con más fuerza los canales de televisión por suscripción (cable, etc.), reserva un 33 % del espacio radioeléctrico para canales y radios de organizaciones sin fines de lucro, crea una autoridad regulatoria, entre otras, exigiéndoles un plan de adecuación.

En este marco resulta interesante analizar el caso de las radios comunitarias, como un espacio portavoz ciudadano sin fines de lucro que ha logrado reconocimiento por primera vez en la historia y aún así continúa encontrando limitantes para su desarrollo. La propuesta es entonces, valiéndonos de datos cuantitativos proporcionados por organismos formales y entrevistas en profundidad a los actores involucrados antes mencionados, analizar por un lado en qué medida se ha implementado la Ley de medios, cuál es la distancia entre la propuesta inicial y las posibilidades y desafíos de su aplicación.

Para ello realizamos una triangulación de datos secundarios provenientes de informes y resoluciones de la AFSCA, estudios académicos y datos de prensa por un lado y entrevistas a cinco representantes de radios y redes de medios de diversa procedencia geográfica y político-ideológica.

1. Miembro de agencia de Noticias Anred y representante de la Red Nacional de Medios Alternativos (RNMA)
2. Dirección radio FM Fribuay (zona oeste GBA) y coordinación de AMARC Argentina
3. Miembro de Radio Ahijuna (zona sur GBA) miembro de FARCO y AMARC
4. Miembro de FM La Tribu (CABA) miembro de AMARC
5. Miembro de Radio Tierra Campesina (Jocolí, Mendoza) y Unión de trabajadores Rurales Sin Tierra (UST)

Sobre los medios alternativos comunitarios y populares

En 1922 se establecieron los primeros servicios radiofónicos permanentes en Gran Bretaña. Así, la radio superó al uso como sistema de transmisión de información en operaciones militares, navales, de Estado y del entretenimiento amateur y se desarrolló como medio de comunicación social (García, 2006). Los primeros indicios de la aparición del movimiento de medios comunitarios moderno se remontan a los años 40:

Colombia, en 1947, vio surgir las primeras experiencias de radio con un sentido no comercial y con el objetivo de alfabetizar al campesinado. La Iglesia Católica fue la primera en asumir esta iniciativa y, a través de su propia red institucional, colaboró para que la experiencia colombiana iniciada en Radio Sutatenza se fuese multiplicando en varios países de la región (...) En Bolivia, para acompañar los cambios producidos en el país y con la nacionalización de las minas, los mineros bolivianos fundaron radios como una herramienta al servicio de sus luchas reivindicativas. Las frecuencias sirvieron para comunicarse en los mismos socavones y para la movilización sindical. Fueron las primeras radios latinoamericanas en poder de la clase trabajadora y utilizadas para la movilización popular. La característica fundamental de esas radios fue su naturaleza participativa” (Villamayor y Lamas, 1998: 10).

En los últimos veinte años ha habido un aumento masivo en el número de radios de la sociedad civil y comunitarias. Estas incluyen estaciones de radio educativas dentro y fuera de las estructuras de educación formal, estaciones de radio de los pueblos indígenas que tienen en cuenta las lenguas y tradiciones locales y radio estaciones a cargo de las organizaciones de los movimientos sociales, de las organizaciones de mujeres, iglesias y sindicatos.

En el marco internacional, un parteaguas respecto del abordaje de los medios de comunicación y una clara influencia para los debates nacionales fue el informe MacBride. En 1977 la Unesco encargó un estudio al Premio Nobel de la Paz irlandés Sean MacBride, quien formó una Comisión *ad hoc* de la que participaron, entre otros, el fundador de Le Monde, Hubert Beuvmery, el sociólogo canadiense Marshall MacLuhan y Gabriel García Márquez. Las conclusiones y propuestas del Informe denominado “Un solo mundo, voces múltiples” fueron aprobadas por la Unesco en 1980. En este se considera a la comunicación como creadora de conciencia y como un derecho:

Todos los individuos y grupos particulares deberán estar en posibilidad de formarse juicios sobre la base de una información plena y una diversidad de mensajes y opiniones, y tener la oportunidad de compartir estas ideas con otros. El desarrollo de medios descentralizados y diversificados deberá proveer mayores oportunidades para una participación real y directa de la gente en los procesos de comunicación (MacBride, 1980: 237).

En la Argentina las radios comunitarias como movimiento nacen en los 80. La Ley existente sobre radiodifusoras (Decreto-Ley 22.285 de 1980) sólo permitía que las licencias fueran solicitadas por empresas privadas o por gobiernos locales o provinciales, excluyendo las entidades comunitarias a las cuales entendía como estaciones clandestinas. En consecuencia se creó ARCO, Asociación de Radios Comunitarias como una organización de defensa de los derechos de sus asociados a ejercer la radiodifusión y permitirles trabajar dentro del marco legal. En la década de 1990 se inició la historia del Foro, cuando se creó la Federación Argentina de Radios Comunitarias (FARCO), que funcionó sin adquirir estructura jurídica hasta el año 2000 y que en la actualidad cuenta con 91 asociadas en todo el territorio nacional. Hacia 1989 las radios locales de baja potencia se fueron agrupando en dos asociaciones: por un lado, las comunitarias gestionadas por OSC en ARCO, y por otro los emprendimientos de carácter comercial en ARLIA (Asociación de Radios Libres de Argentina). Las primeras buscaron una estructura horizontal y participativa, tejiendo una red sostenida por los vínculos y la lucha social (Berger, G.; Jones M. y Browne, M., 2008). Por otra parte la Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC) una organización no gubernamental internacional al servicio del movimiento de la radio comunitaria fue creada en 1983. En América Latina y Caribe la asociación fue fundada en 1990 y cuenta con cerca de 400 asociadas y 18 representaciones nacionales. En la Argentina la red reúne a 30 emisoras, centros de producción y comunicadores y comunicadoras comunitarios.

Posteriormente un gran grupo de radios surge en 2001, al calor de debates de medios alternativos con las nuevas tecnologías, y a raíz del conflicto político económico y la crisis de representatividad, como parte de la explosión de los Nuevos Movimientos Sociales (1). La Red Nacional de Medios Alternativos (RNMA) nació de un encuentro nacional en la ciudad patagónica de Neuquén (octubre 2004). Fue fruto de un proceso de prácticas y debates del que surgió la necesidad de crear un espacio que sea parte de la lucha de los sectores populares. De allí que la RNMA se plantea para aportar a un proceso de cambio social, definiéndose como una red anticapitalista, antiburocrática y antipatriarcal.

Según un manual de la UNESCO (Buckley, 2011) los medios comunitarios refieren a “medios de comunicación independientes, gestionados desde la sociedad civil, que operan sin fines de lucro y en pro de las mejoras sociales”. Por otra parte, lo alternativo también se define en oposición a lo hegemónico o a lo masivo. Considerando las investigaciones de Simpson Grinberg (1986: 41), “diremos que es alternativo todo medio que (...) implica una opción frente al discurso dominante”. En este sentido es interesante la postura de Martín Barbero (1980), quien alerta contra la ya vieja ilusión -mcluhiana- de que lo alternativo pueda venir del medio en

sí mismo. Frente a lo cual, y resumiendo las lecciones dejadas por un gran número de experiencias "alternativas" llevadas a cabo en países ricos y pobres, Vidal Beneyto afirma: "Lo alternativo o es popular o se degrada en juguete y/o en máquina de dominio. Y popular quiere decir que hace posible la expresión de las aspiraciones y expectativas colectivas producidas por y desde los grupos sociales de base. Tanto mayoritarios como minoritarios, tanto a nivel potente como latente" (Martín Barbero, 1980: 109).

De esta manera el debate respecto de qué es lo alternativo, lo comunitario y lo popular lejos está de saldarse, lo cual a su vez genera dificultades para abordar la temática y generar consensos regulatorios. Como lo expresan Vinelli y Rodríguez Esperón (2004) el concepto se realiza en la práctica. En este sentido la comunicación comunitaria, alternativa y popular es un proceso y no un estado, que implica la construcción de espacios de comunicación en una dinámica atravesada por tensiones permanentes y contradicciones.

El lugar de las radios comunitarias en la Ley de Medios y su aplicación

La Ley 26.522 se caracteriza por enmarcarse en directrices y tratados internacionales que avalan la noción de la comunicación como derecho humano. El espíritu del proyecto va acorde con los mandatos históricos emergentes del Informe MacBride de 1980, las Declaraciones y Planes de Acción de las Cumbres Mundiales de la Sociedad de la Información de Ginebra y Túnez de 2003 y 2005, Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), Convención UNESCO de Diversidad Cultural; Constitución Nacional, Declaración de Principios de Octubre de 2000 (CIDH), Convenios de la Unión Internacional de Telecomunicaciones, Acuerdos de Kyoto durante 1994, entre otros.

En este sentido, la denominada "Ley de medios" se enmarca en una noción plural y democrática de la comunicación que concibe la existencia de los diversos actores sociales y que por vez primera reconoce y fomenta el sector sin fines de lucro en la producción y emisión de contenidos (2). En particular, importa la satisfacción de las necesidades de información y comunicación social de las comunidades en que los medios estén instalados y alcanzan en su área de cobertura o prestación.

Desde la perspectiva de los representantes de las radios comunitarias "La ley de radiodifusión concebía a los medios únicamente si tenían fin de lucro. Por eso las radios comunitarias ni siquiera tenían un marco legal que las ampare. Es decir no se podía tener un medio si no era con un fin comercial, como una empresa, una sociedad anónima o de responsabilidad limitada, etc." (Fribuay, AMARC).

Por otra parte, la Ley realiza una definición explícita sobre lo que entiende por emisoras comunitarias en función de los aportes de AMARC, FARCO, Red Nacional de Medios Alternativos, Asociación de Frecuencia Modulada Entre Ríos, Noticiero Popular, Radio UTN:

Son 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. 4 de la Ley 26.522).

Aún así, las redes de radios entienden que la Ley resulta ambigua en lo que hace a su definición y caracterización.

Una cosa es un medio sin fines de lucro y otra un medio comunitario. Como sin fines de lucro entra la Fundación Fortabat, la iglesia del Siglo Veintiuno, la Fundación de la Uocra. Entonces ya de por sí nos ubica en un sector que está vinculado a las pequeñas y medianas empresas y en algunos casos fundaciones internacionales, con un tipo de estructura de mando, financiamiento etc. Aparece la palabra comunitario en la ley, es mas muchos lo reproducen así pero en el discurso general se asimila una cosa con la otra (Anred, RNMA).

Respecto de las autoridades, se crea la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA), entre cuyas misiones y funciones contempla elaborar y actualizar la Norma Nacional de Servicio y las normas técnicas que regulan la actividad, promover la participación de los servicios de comunicación audiovisual en el desarrollo de la Sociedad de la Información y el Conocimiento, aprobar los proyectos técnicos de las estaciones de radiodifusión, otorgar la correspondiente habilitación y aprobar el inicio de las transmisiones regulares, elaborar y aprobar los pliegos de bases y condiciones para la adjudicación de servicios de comunicación audiovisual y sustanciar los procedimientos para los concursos, adjudicación directa y autorización, según corresponda. Como veremos más adelante, la AFSCA se ha ido desempeñando en sus objetivos, aunque algunas de estas misiones y funciones no se llevaron adelante de manera completa.

Por otra parte, la ley (Art 21 Ley 26.522) entiende que existen tres tipos de prestadores: de gestión estatal, gestión privada con fines de lucro y gestión privada sin fines de lucro. Son titulares de este derecho:

a) Personas de derecho público estatal y no estatal

b) Personas de existencia visible o de existencia ideal, de derecho privado, con o sin fines de lucro

Las primeras (a) deben obtener la correspondiente autorización por parte de la autoridad de aplicación (Art. 22 Ley 26.522). A las segundas (b) se le adjudican Licencias (Art 23 Ley 26.522) (3).

Los informes oficiales de la AFSCA dan cuenta de la evolución del otorgamiento de autorizaciones y licencias en estos años. El último informe "Cinco años de políticas en comunicación audiovisual" (2015) el organismo indica que se otorgaron:

- 1365 autorizaciones y licencias a radios AM y FM y televisión abierta y paga.
- 750 licencias de radio AM y FM al sector privado. 161 licencias a empresas proveedoras de servicios de TV por cable.
- 77 autorizaciones de medios a gobiernos provinciales, municipales y comunales.
- 27 licencias para radios de baja frecuencia en zonas de alta vulnerabilidad social (art. 49).
- 283 medios -radio y televisión- ya autorizados a escuelas primarias, centros juveniles, institutos educativos y universidades.
- Fueron autorizados 47 radios y 1 canal de pueblos originarios.
- Primeros 45 reconocimientos a canales de televisión de baja potencia.
- 44 autorizaciones para radios pertenecientes a la Iglesia Católica.
- 200 radios comunitarias con reconocimiento.

Asimismo reserva el 33 % de las localizaciones radioeléctricas planificadas, en todas las bandas de radiodifusión sonora y de televisión terrestres, en todas las áreas de cobertura para personas de existencia ideal sin fines de lucro (Art.89 de la Ley 26.522).

Este es quizás el punto de mayores críticas por parte de las radios comunitarias, en tanto se ha logrado un avance en términos teóricos, ya que es un porcentaje importante dentro del espectro pero no se han adjudicado licencias para las denominadas zonas de conflicto (4).

Según un relevamiento (Marino et ál., 2015) realizado a partir de las resoluciones de AFSCA 2011 - 2014 (sin contar cableoperadoras) la mayor cantidad de adjudicaciones (treinta y siete) se entregaron a FM. En cuanto a la distribución geográfica, la provincia de Salta presenta la mayor cantidad de esas adjudicaciones a estaciones FM (siete), seguida por Córdoba y Misiones (cinco), Mendoza y Tucumán (cuatro), Santa Fe (tres), Santiago del Estero y Chubut (dos) y por último Buenos Aires, Corrientes, Entre Ríos, La Pampa, Neuquén, Río Negro, San Luis y San Juan que obtuvieron cada una de ellas una adjudicación a estación FM. El resto (entre las que se cuenta CABA) no obtuvo ninguna adjudicación de FM. Esto se explica en gran parte debido a que esta Ley propone un mecanismo de adjudicación directa (Art. 49 Ley

26.522) en los casos de las emisoras de baja potencia en las zonas de no conflicto, en circunstancias de probada disponibilidad de espectro y en sitios de alta vulnerabilidad social y/o de escasa densidad demográfica.

En lo que hace a las obligaciones de los licenciatarios de servicios públicos sin fines de lucro que obtengan licencias de servicios de comunicación audiovisual la Ley postula que deben:

- Conformar una unidad de negocio a los efectos de la prestación del servicio de comunicación audiovisual y llevarla en forma separada de la unidad de negocio del servicio público del que se trate;
- Llevar una contabilidad separada y facturar por separado las prestaciones correspondientes al servicio licenciado, entre otras.

A estas obligaciones básicas se le agregan otras cuestiones técnicas, administrativas y de contenidos que se exigen a la hora de concursar por una licencia. Entre ellas, se incluyen exigencias en lo que hace a las cuotas de producción de contenidos (nacional, local y propia) de cada una de las estaciones: el 70 % de la producción debe ser de origen nacional, el 50 % de producción propia, teniendo en cuenta noticieros y/o informativos locales.

Esto genera que el número de radios sin fines de lucro que puedan acceder a los pliegos y dar cuenta de estos requerimientos se vea drásticamente disminuido.

La cantidad de requerimientos en cuanto a exigencias a la radio, cantidad de transmisión, nivel de institucionalización y profesionalización claramente van en contra de las radios de experiencias de organización de base de villas o movimientos que no tienen el capital que te permite tener en cuenta temas de gestión de contabilidad o personería jurídica o un contador. Te piden un locutor oficial, por lo tanto si nosotros queremos trabajar con las voces populares o de pueblos originarios o con las formas o sincretismos de los barrios o villas, no tenemos que unificarnos con el Iser. Te piden una cantidad de impuestos a pagar, personería jurídica por lo tanto tenés que tener una estructura vertical y contador, y después que haya trabajadores en las radios cuando por lo general son autogestionadas y el que cobra es un compañero de la asamblea que hace la operación técnica. Todos los requerimientos se vinculan con una forma de organización que está al límite entre ser una empresa capitalista pequeña o mediana o una cooperativa (Anred, RNMA).

Por otra parte, la AFSCA creó el Fondo de Fomento Concursable para Medios de Comunicación Audiovisual (FOMECA). Este mecanismo hace efectivo el artículo 97 inciso f) de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, que establece que el 10 % de los recursos recaudados por el organismo debe estar destinado a proyectos especiales de comunicación audiovisual comunitaria, de frontera y de los pueblos originarios.

En este aspecto, los actores lo identifican como un fondo necesario y que ha generado posibilidades y recursos que marcan diferencias para las radios pequeñas: "luego del

lanzamiento de los Fomeca nos presentamos uno tras otro y eso nos ha permitido mejoramiento técnico en cuanto a transmisor, consola, micrófono y algo para sostenimiento económico de algunos compañeros para estar en el día a día en la radio” (Radio Tierra Campesina, UTS).

Si bien a ciertos concursos podían presentarse diferentes tipos de organizaciones, el 89,29 % del total de los ganadores fueron organizaciones sin fines de lucro, mientras que el 10,71 % restante fueron organizaciones de pueblos originarios. La fuerte participación de organizaciones radicadas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (69 entre medios y productoras) es otra muestra más de la necesidad de apertura de concursos en las zonas conflictivas (Marino et ál., 2015).

En un comunicado de AFSCA de Marzo de 2015 se anuncia la apertura de siete nuevas líneas del Fondo de Fomento Concursable (FOMECA), que destinaría un total de \$35,2 millones para el financiamiento y fortalecimiento de proyectos de comunicación audiovisual comunitarios, de frontera y de los pueblos originarios. AFSCA preveía invertir un total de \$129 230 000 durante 2015 para el fomento de nuevas voces, luego de haber financiado proyectos por \$45 millones en 2014 y \$4,75 millones en 2013.

Sin embargo los montos de fomento no son los que la Ley establecía y se plantearon dificultades de acceso para las radios.

Hay un gravamen que pagan los medios básicamente por publicidad que es una especie de impuesto que va a parar, entre otros destinos, al fomento de expresiones y contenidos comunitarios de la sociedad civil, etc. Y así se crean los FOMECA de Spot audiovisuales, radiales, de programas diarios, semanales, etc. a los que podemos acceder. Los medios comunitarios expresaron su preocupación por la demora en que se pusieron en funcionamiento los fondos en los primeros años de la ley, antes del 2013, en tanto los montos recaudados parecían perderse en el circuito burocrático de las oficinas (Fribuay, AMARC).

En este sentido, la implementación se mostraba por detrás de las expectativas y necesidades de los medios comunitarios y de las propias proyecciones de los organismos de gobierno.

En primer lugar, se identifica como principal problema la imposibilidad de asignar licencias a las radios sin fines de lucro para cubrir el 33 % del espectro que la Ley indica: “La verdad es que la ley es una herramienta muy valiosa y muy superadora. Pero la crítica más dura no es a la ley en si misma sino la aplicación que la AFSCA hace de la ley como herramienta. Si el 33% del espectro está reservado para los sin fines de lucro y ese 33 % no está cubierto y el problema es que en realidad los medios comerciales exceden su porcentaje” (Radio Tierra Campesina, UTS).

Esta situación exige tener en cuenta a la diversidad de radios comunitarias existentes con sus respectivas situaciones de formalización, producto de permisos y autorizaciones otorgados en regímenes anteriores (5).

La ley reconoce el derecho a los sin fines de lucro a acceder a los medios de comunicación y sin embargo no han podido acceder nuevos actores en estas áreas conflictivas y tampoco los servicios que ya existían han sido legalizados, ni siquiera los que tienen algún tipo de reconocimiento, en los cuales para la ley por ejemplo ya podrían haberse celebrado concursos con adjudicación directa de licencias (Ahijuna, Amarc, Farco).

Esto pone de relieve la importancia de realizar un relevamiento completo y confiable sobre las radios actualmente existentes que sea superador del censo de 2009. Pero la realidad implica que para otorgar licencias en las zonas de conflicto (con mayor densidad demográfica) es necesario cerrar radios y/o reducir su alcance y potencia debido a que la cantidad de radios en funcionamiento excede las posibilidades técnicas del espectro (6). De esta manera, el proceso exige la redacción de un Plan Técnico por parte del recientemente creado ENACOM (que reemplaza a AFSCA y AFTIC) para la apertura de concursos para estas zonas, que como se ha mostrado con anterioridad, no han recibido ninguna licencia desde la creación de la Ley hasta la actualidad.

Hay irregularidades y contradicciones porque el 33% público si se ha asignado. Por ejemplo municipios que no tienen radio ni está en sus planes tener, sí tienen asignada frecuencia. De hecho en Mendoza hay dos casos en donde han asignado frecuencias a escuelas y municipios que no tienen radio en la misma frecuencia que radios comunitarios que no están pudiendo ser más que censadas (Radio Tierra Campesina, UTS).

Por otra parte, los requisitos y exigencias entran en tensión con las posibilidades de gestión de los medios comunitarios.

Hay radios comunitarias que no quieren tener personería ni de asociación civil ni de sindicato ni de cooperativa de trabajo ni nada y se reconocen simplemente como comunidad organizada y sin embargo el Estado te pide que cumplas con determinados requisitos que tal vez te perjudiquen porque es plata, tiempo, trámites, papelería. Y no cualquiera puede acceder a eso y gestionar fondos del Estado es una responsabilidad muy grande (Fribuay, AMARC).

Desafíos y reflexiones finales

En definitiva estas cuestiones hacen a la pregunta respecto de qué es lo que el Estado nacional a través de sus instituciones normativizadoras y reguladoras entiende que es un medio popular y comunitario y cuáles son sus especificidades y funciones. Debates que más allá de la definición existente en la Ley no están aún saldados y se negocian y re negocian en cada paso de su implementación.

A partir de algunos planteos que se le han hecho al AFSCA se han modificado condiciones que se le piden a las radios para acceder a las licencias por ejemplo han bajado el monto de patrimonio que se le exige a los medios de comunicación. La mayor parte de las radios populares o comunitarias no podrían asumir las condiciones de patrimonio, porque implica que demuestren que tienen una cantidad de poder económico para poder sostener un medio de comunicación. Ahí no se mide la trayectoria ni la sostenibilidad social, los vínculos y relaciones que hacen que estos proyectos más allá del sustento económico hayan subsistido durante tantos años (Ahijuna, Amarc, Farco).

A esto se le suman los debates filosóficos ontológicos que hacen a la representatividad de estos medios en la letra de la Ley y por ende, su reconocimiento frente a un orden Estatal.

El Estado exige personería jurídica porque necesita dialogar y para eso tiene que saber con quién. ¿Cómo dialoga con una organización de base que se autodefine medio comunitario pero no tiene ningún papel que lo respalde? Es un gris del Estado porque deja medios afuera. Otro ejemplo son los pueblos originarios. La nueva ley da adjudicación directa de licencias a los pueblos originarios. El Estado necesita un registro en donde están anotados como comunidad aborígen. Y el cacique de esa comunidad le dice: nosotros tenemos cinco mil años de antigüedad en esta tierra, estamos antes del Estado Nacional y no consideramos que el Estado deba decirnos que somos pueblo originario, lo somos antes de que el Estado se defina como tal. Es difícil porque es un diálogo entre entidades de naturaleza diferente, una ancestral y una moderna, con sus burocracias y tecnicismos y por otro lado el derecho de las comunidades a justamente ejercer la comunicación (Fribuay, AMARC).

La necesidad de contar con una autorización, un permiso o una licencia para participar en las distintas líneas suma otro motivo para solucionar esta problemática del tercer sector en la Argentina. En este sentido, aquellos que no poseen estos reconocimientos no pueden presentarse a algunos fondos de fomento.

Siendo que la aplicación de la ley hoy en día no nos permite acceder a todos los derechos que la ley nos abre por distintas cuestiones, aparecía la necesidad de reclamar ciertas instancias

intermedias como avanzar en alguna figura de reconocimiento o algo similar, que por ejemplo es lo que la Tribu tiene, que es un PPP (Permiso precario provisorio) que han sido permisos, autorizaciones, reconocimientos otorgados durante la Ley anterior. Charlando con las distintas redes en distintos espacios nos dimos cuenta de que la coyuntura era favorable para tratar de solicitar algo así y que era necesario como una forma de avanzar hacia cierta legalidad (La Tribu, Amarc).

Ante las dificultades de regularizar el mercado audiovisual, las radios comunitarias pretendieron lograr en este período algún tipo de reconocimiento que les permita un amparo legal que signifique en última instancia no depender de la voluntad política del gobierno de turno: "Con este proceso lo que vemos y discutimos al gobierno es que va a darse la paradoja en el 2016 o 2017 si hay un viraje a la derecha, nos van a terminar decomisando las radios porque todas siguen siendo ilegales" (Anred, RNMA).

En 2014 las redes de radios comunitarias FARCO, AMARC Argentina, RNMA y Red Colmena solicitaron una reunión con la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA) para avanzar en la resolución de la falta de acceso a las licencias y/o legalidad de las radios comunitarias en las denominadas zonas de conflicto (grandes centros urbanos), en el marco de garantizar el 33 % que la Ley reserva para los medios sin fines de lucro. Se abrió una mesa de diálogo (7) que concluyó en la aprobación mediante la Resolución 1478/2014 de la creación del Padrón de personas jurídicas sin fines de lucro, prestadoras de servicios de comunicación audiovisual por modulación de frecuencia, en zonas de conflicto y sus áreas de influencia. Este empadronamiento exigió a las radios sin fines de lucro la presentación de documentación, la cual sería evaluada y luego verificada por las autoridades y se asignaría un número en el padrón.

Si algo hemos aprendido en este proceso es que una ley no garantiza una política pública y una ley no garantiza un acceso a un derecho. Pueden parecer obviedades pero muchas veces el esfuerzo se centra en conseguir una ley y esa es una primera gran disputa y luego quedan otras para las cuales los medios comunitarios tenemos que estar en pie, que hacen en definitiva a la posibilidad o no de acceder a esos derechos y primeros triunfos que quedaron escritos en la ley, más allá de algunas que otras derrotas como toda negociación o disputa política (La Tribu, Amarc).

Cabe aclarar que luego de haber escrito este documento y del cambio de signo político del gobierno nacional, el actual presidente Mauricio Macri ha introducido el Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) 267/15 que modifica la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual y dispone la creación del Ente Nacional de Comunicaciones (Enacom), que reemplazó y unificó la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA) y la Autoridad Federal

de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (AFTIC). Esto generó que las organizaciones nucleadas en la Coalición por una Comunicación Democrática (CCD) que participaron de la elaboración de la ley aprobada por el Congreso de la Nación en diciembre de 2009, cuestionaran la derogación de los límites a la transferencia de licencias, sus prórrogas automáticas y la "tolerancia a la concentración" con la eliminación de trabas para la conformación de cadenas privadas.

En este sentido, este proceso que se ha iniciado en 2009 y que se propuso objetivos democráticos y humanizadores de la comunicación tiene aún por delante grandes exigencias y desafíos que hacen a la puja de intereses entre los sectores empresarial, estatal y las organizaciones de la sociedad civil. Queda por verse en qué medida las modificaciones que el actual gobierno realice a la presente ley generarán un nuevo mapa mediático y un reordenamiento de actores.

De cualquier manera, el ejercicio que implica observar la aplicación de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual no sólo pone de relieve la distancia entre una ley ejemplificadora en términos de ampliación de derechos y las posibilidades técnicas y políticas de su cristalización. También señala desafíos futuros a la hora de avanzar políticamente sobre un camino ya transitado sobre el cual se deberán negociar futuras medidas. Por un lado, las radios comunitarias aparecen como actores ahora reconocidos por la ley con derechos y obligaciones y por otro lado, el contexto de negociación revela cierto nivel de fragilidad de las radios debido a su realidad concreta, expresada a lo largo de este artículo (licencias, sostenibilidad, profesionalización, entre otros), ante los inminentes cambios técnicos, tecnológicos y aquellos otros resultantes del nuevo panorama de concentración (8) y convergencia mediática.

Notas

(1) A mediados del siglo XX, surge el concepto de Nuevos Movimientos Sociales (NMS) como cuestionadores del Estado de Bienestar. A diferencia del viejo paradigma, vinculado a las demandas materiales y de clase, los NMS se caracterizan por una participación ligada a las clases medias y grupos desmercantilizados, poseen contenidos variados y no unificados donde priman los valores de identidad y autonomía. Estos se convierten en espacios canalizadores de nuevas demandas (Ollari y Jalif, 2013).

(2) "La actividad realizada por los servicios de comunicación audiovisual se considera una actividad de interés público, de carácter fundamental para el desarrollo sociocultural de la población por el que se exterioriza el derecho humano inalienable de expresar, recibir, difundir e investigar informaciones, ideas y opiniones. La explotación de los servicios de comunicación audiovisual podrá ser efectuada por prestadores de gestión estatal, de gestión privada con fines de lucro y de gestión privada sin fines de lucro, los que deberán tener capacidad de operar y tener acceso equitativo a todas las plataformas de transmisión disponibles" (Art. 2 Ley 26.522).

- (3) Licencia de radio o televisión: título que habilita a personas distintas a las personas de derecho público estatales y no estatales y a las universidades nacionales para prestar cada uno de los servicios previstos en esta ley y cuyo rango y alcance se limita a su definición en el momento de su adjudicación. Permiso: título que expresa de modo excepcional la posibilidad de realizar transmisiones experimentales para investigación y desarrollo de innovaciones tecnológicas, con carácter precario y del que no se deriva ningún derecho para su titular. Autorización: título que habilita a las personas de derecho público estatal y no estatal y a las universidades nacionales e institutos universitarios nacionales para prestar cada uno de los servicios previstos en la ley.
- (4) Se entiende que existen once zonas de conflicto caracterizadas por ser grandes centros urbanos con alta densidad poblacional en donde el espectro se encuentra saturado, es decir no hay espacio en el aire para otorgar licencias.
- (5) Entre 1989 y 1993 el Estado asignó alrededor de 1400 permisos precarios y provisorios a radios FM de baja potencia, con la condición de presentarse a posteriores concursos públicos por licencias de radiodifusión. La mayoría de esas emisoras eran con fines de lucro, debido a que la ley vigente no permitía otro tipo de radios.
- (6) Para indagar en esta temática se recomienda ahondar en la lectura de artículos ligados a la conversión digital y sus implicancias para las radios comunitarias. Ver Reguero, 2011; Aler AMARC, (s/f) entre otros.
- (7) La primera reunión se realizó el 3 de noviembre con el Director de Gestión, Daniel Larrache, la Directora de Proyectos Especiales, Andrea Conde, y una responsable del Área Jurídica, Roxana Busaniche. También participó Francisco D'Alessio, coordinador del área de Proyectos Especiales.
- (8) Se ha habilitado un debate en relación a que la convergencia tecnológica se ha utilizado como argumento para desdibujar las consecuencias implicadas en el proceso de concentración económica de los grupos de comunicación que se ven favorecidos a partir de las recientes modificaciones que incorporó el nuevo gobierno con los Decretos de Necesidad y Urgencia (Ver Bizberge y Califano, 2016).

Bibliografía

- AFSCA (2015), *5 años de políticas en comunicación audiovisual*, disponible en: <http://afsca.gob.ar/wp-content/uploads/2015/03/5-anios-de-politicas-omunicacionales_marzo_2015.pdf>.
- AFSCA (2015), *AFSCA concursa otros \$35 millones para financiar proyectos de medios comunitarios*, disponible en: <<http://afsca.gob.ar/2015/03/afsca-concursa-otros-35-millones-para-financiar-proyectos-de-medios-comunitarios/#.VaLmjV-qqko>>.
- Aler, AMARC (s/f), *La radio popular y comunitaria en la era digital*, disponible en: <http://www.vivalaradio.org/nuevas-tecnologias/PDFs/NTICS_reflexiones_10era-digital.pdf>.
- Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC), disponible en: <<http://www.amarc.org>>.
- Berger, G.; Jones, M. y M. Browne (2008), *Relevamiento de Modelos de Colaboración entre Organizaciones Sociales*, Centro de Innovación Social, Universidad de San Andrés, disponible en:

- <<http://live.v1.udesa.edu.ar/files/ResponSocial/Publicaciones/Relevamiento%20de%20redes%2002-10-09.pdf>>.
- Bizberge A. y B. Califano (2016), *El pretexto de la convergencia*, disponible en: <<http://www.pagina12.com.ar/diario/laventana/26-289663-2016-01-06.html>>.
- Buckley, S. (2011), *Community media: a good practice handbook*, Paris, UNESCO.
- Foro Argentino de Radios Comunitarias (FARCO), disponible en: <<http://www.farco.org.ar/>>.
- Iglesias, M. y C. Leavi (2013), "Las radios sin fines de lucro: Comunicación desde la ciudadanía Estrategias, posicionamientos y tensiones frente al mercado y la regulación del Estado", *Oficios Terrestres* N° 29, Facultad de Periodismo y Comunicación Social, Universidad Nacional de La Plata.
- Jalif, J. I. y M. Ollar (2013), "Distintas perspectivas sobre la vinculación política - juventud en la última década en Argentina: el discurso de los medios y de los actores en clave comparada", *TIC, educación y sociedad*, Colombia Digital - Universidad del Norte.
- MacBride, S. (dir) (1980), *Un solo mundo, voces múltiples*, México, Fondo de Cultura Económica- París, Unesco.
- Marino, S. et ál. (2015), *Diagnóstico sobre el acceso del sector sin fines de lucro a medios audiovisuales en la Argentina 2014. Licencias, autorizaciones, permisos y fondos concursables*, disponible en: <<https://martinbecerra.files.wordpress.com/2015/03/diagnostico-medios-sin-lucro-unq-icep-mar2015.pdf>>.
- Marino, S.; Mastrini, G. y M. Becerra (2010), "El proceso de regulación democrática de la comunicación en Argentina", *Revista Oficios Terrestres*, disponible en: <http://perio.unlp.edu.ar/oficios/documentos/pdfs/oficios_25.pdf>.
- Martín Barbero, J. (1980), "Retos a la investigación en Comunicación en América Latina", *Humánitas. Portal temático en humanidades*, disponible en: <http://www.perio.unlp.edu.ar/catedras/system/files/barbero_martin_retos_a_la_investigacion_en_la_comunicacion_en_a.l.pdf>.
- Red Nacional de Medios Alternativos (RNMA), disponible en: <<http://www.rnma.org.ar>>.
- Reguero, N. (2011), "Los medios ciudadanos ante la digitalización en Francia y España. Una aproximación desde el derecho a comunicar", *Revista Electrónica Internacional de Economía Política de las Tecnologías de la Información y Comunicación (EPTIC)* 13 (3).
- Simpson Grinberg, M. (Comp.) (1986), *Comunicación alternativa y cambio social*, México, Premia Editora.

Vol. 1, N.º 50 (abril-junio 2016)

Villamayor, C. y E. Lamas (1998), *Gestión de la radio comunitaria y ciudadana*. FES/ AMARC, disponible en:

<http://www.vivalaradio.org/comunicacion-alternativa/PDFs/COM_manualdegestion_mod4.pdf>.

Vinelli, N. y C. Rodríguez Esperón (comp.) (2004), *Contrainformación. Medios alternativos para la acción política*, Buenos Aires, Ediciones Continente.