
Construir una agenda propositiva de políticas nacionales desde la Facultad de Ciencias Sociales
Un Estado de derecho con derechos: agenda propositiva de la FCS

POLÍTICAS DE COMUNICACIÓN¹

Sobre medios de comunicación comunitarios

Se parte del estudio de la realidad de las emisoras comunitarias, alternativas y populares del Argentina. Se actualiza el diagnóstico de la situación del sector sin fin de lucro en el país, en el marco de las indicaciones en materia de libertad de expresión del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, y de acuerdo con los Nuevos 21 puntos presentados por la Coalición por una Comunicación Democrática.

A partir de ese trabajo, se plantean algunas consideraciones sobre la situación de los medios sin fines de lucro en el marco de la aplicación de la Ley 26.522 y los decretos que la modifican, y se hacen propuestas de regulación y otras políticas públicas dirigidas al sector:

Problemas identificados

a) La aplicación de determinadas políticas permitió que entre 2010 y 2015 se registrasen los siguientes impactos positivos en la sostenibilidad de los medios comunitarios, alternativos y populares:

- Durante los 29 años de vigencia de la antigua Ley de Radiodifusión 22285 se crearon sólo 15 radios comunitarias en 12 provincias argentinas –algunas de las cuales, cerraron en el mismo período–, mientras que entre 2008 y 2015 -durante el debate, sanción y vigencia de la LSCA- se pusieron en marcha 84 emisoras nuevas en esas mismas provincias, y en los últimos 2 años, desde que cambiaron nuevamente las políticas de comunicación, ninguna. En Córdoba, en particular, hasta 2007 se habían creado 4 radios comunitarias, y entre 2008 y 2015, 28 nuevas radios y 2 televisoras no lucrativas.

Por lo tanto, estamos en condiciones de afirmar que el proceso de debate, sanción y vigencia plena de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual junto con la implementación de otras políticas dirigidas al sector entre 2008 y 2015 incidieron en la exponencial multiplicación de radios y televisoras no lucrativas en ese período en el país.

¹ El desarrollo de este capítulo se sustenta en los aportes presentados por:

(17) Verónica Beatriz Longo, María Soledad Segura, Ana Laura Hidalgo, Natalia Gabriela Traversaro, Alejandro Linares, Agustín Espada y Natalia Vinelli, integrantes del equipo de investigación que lleva adelante el proyecto de investigación orientado “Las radios y televisoras comunitarias desde la Ley 26.522: condiciones, estrategias y desafíos”.

(39) Prof. Santiago Martínez Luque.

- Desde la sanción de la LSCA, sus entes de aplicación –AFSCA primero y ENACOM después- adjudicaron 96 licencias a organizaciones sin fines de lucro para radio o televisión. De ellas, 56 fueron otorgadas de forma directa mientras que las restantes 40 se asignaron mediante un concurso público. Además, el 24 de noviembre de 2015 AFSCA resolvió el reconocimiento de 150 radios comunitarias (las empadronadas en 2015 y las reconocidas en 2006 por el Comfer); a todas se les otorga un puntaje extra en los concursos para licencias y para las líneas de financiamiento FOMECA, mientras que a las segundas además se les otorga también una reserva de la frecuencia ocupada.

La mayoría de los medios han buscado realizar sus actividades dentro de la legalidad y que fue el Estado quien no pudo responder satisfactoriamente a esta demanda en todos los casos.

Pese a esto, se comprueba que la sanción de la LSCA permitió el avance parcial de las legalizaciones en el sector. Asimismo, nuestros estudios demuestran que la legalidad incide directamente en la sostenibilidad del medio en la medida en que le permite el acceso a mayor cantidad y diversidad de fuentes de financiamiento, y lo ampara contra posibles decomisos por parte del Estado o interferencias por parte de otras emisoras.

- Los FOMECA destinaron al fortalecimiento de equipamiento e infraestructura más de \$ 46.2 millones (21% del total de fondos). Desde el primer año de ejecución (2013), las líneas de equipamiento formaron parte de la grilla anual de concursos, salvo en la última convocatoria correspondiente a 2017. En 2013 se destinaron \$ 3.2 millones en un solo llamado, en 2014 fueron \$ 3.7 millones en dos turnos, en 2015 fueron \$ 25.8 en cuatro llamados mientras que en 2016 se diagramaron dos concursos que asignaron \$ 13.4 millones.

Se verifica en los casos analizados que la aplicación del fomento al sector sin fines de lucro previsto en la LSCA favoreció sustancialmente la mejora de su infraestructura y equipamiento. El aporte generado fue tan relevante que permitió a algunos medios terminar de constituirse como emisoras con la tecnología necesaria. Por tal motivo, esta política contribuyó de modo notorio a la sostenibilidad de estas emisoras, aunque la relevancia del FOMECA en esta contribución no es idéntica en todas las experiencias.

- El FOMECA, en el rubro fomento a la producción radiofónica, repartió \$ 49.1 millones a lo largo de los cuatro años analizados (un 22% del total). El pico se registra en el año 2015 con \$18.3 millones. En total se entregaron 499 subsidios a 297 organizaciones para producción radiofónica.

Nuestros estudios confirman que los medios comunitarios fortalecieron la generación de contenidos propios a partir del aporte realizado por fondos de fomento y asistencia provenientes de entidades estatales.

En tal sentido, las líneas del FOMECA tuvieron un rol destacado, pero no fue el único programa que potenció este aspecto en las emisoras. Las diferentes políticas antes enumeradas se mostraron como insumos relevantes para mejorar la sostenibilidad de estos proyectos.

- El grupo de trabajadores/as de radios y televisoras no lucrativas se incrementó notablemente desde 2008/2009. Este crecimiento se debe no sólo a que aumentó la cantidad de medios del sector social, sino que también se incrementaron sus recursos gracias a los FOMECA y otros programas de financiamiento o asistencia estatal.

En Córdoba hay 32 emisoras sin fines de lucro que tienen entre 10 y 40 integrantes cada una, por lo que suman un total aproximado de 640 trabajadores/as, un grupo laboral de relevante magnitud, teniendo en cuenta que el gremio de prensa de la provincia tiene alrededor de 400 afiliados. Si se extiende esta estimación a las 96 emisoras relevadas en la mitad de las provincias del país, se estiman casi 2 mil trabajadores en estas radios y televisoras.

Aunque las líneas del FOMECA no contemplaron el pago de honorarios, se comprueba que el ingreso de fondos de fomento contribuyó a la economía general de los medios que accedieron a ellos, lo que redundó en el sostenimiento de fuentes de trabajo o en la generación de nuevas rentas. Además, en los casos analizados en Ciudad de Buenos Aires se usaron subsidios o apoyos estatales específicos para el mantenimiento de puestos laborales que provienen de otros organismos estatales como el INAES-Ministerio de Desarrollo Social.

Sin embargo, una de las principales dificultades reconocidas por los medios sigue siendo lograr salarios razonables o “dignos” sostenibles en el tiempo para un grupo de trabajo estable.

- Podemos estimar un aumento de públicos interesados y/o activos en torno a los medios audiovisuales sin fines de lucro, debido a: (1) la creación de nuevas emisoras comunitarias en localidades o sectores donde no existían previamente; (2) la consecuente ampliación de las posibilidades de participación de las comunidades cercanas en estas radios y televisoras no sólo como audiencias sino también como productores, participantes de talleres u otros eventos, interlocutores vía redes sociales, etc.

En las políticas hacia las emisoras no lucrativas impulsadas por el gobierno de Cambiemos, si bien se mantiene la legalidad del reconocimiento como prestadores de servicios de comunicación audiovisual y el fondo de fomento, se registran de hecho importantes demoras en la implementación de estas políticas junto con políticas de sospecha y persecución de medios del sector.

b) Sobre los procesos de legalización:

- Desde enero de 2016 y hasta julio 2017 se adjudicaron 24 licencias de radio FM a emisoras sin fines de lucro, de las cuales, 9 corresponden a concursos realizados en 2014 y 2015, y las demás a adjudicaciones directas (Espada, 2017).

- Se interrumpió el llamado a concursos de licencias.

-No se terminaron de resolver algunos concursos iniciados en 2015.

-Se registran importantes demoras para tramitar las habilitaciones técnicas de las emisoras que habían ganado licencias en otros concursos realizados ese año, como es el caso de Radio Nativa en Unquillo, Córdoba.

- Se registran importantes demoras para resolver en sede administrativa conflictos por interferencias, como fue el caso de Barricada TV en CABA o ahora el de radio Zumba la Turba en Córdoba Capital.

- En cambio, sí se realizaron intimaciones, allanamientos y decomisos a emisoras sin fines de lucro en situación de ilegalidad por producto de la inacción estatal, como a Radio Masi en San Luis Capital, para mencionar un caso en la región Centro, además de los registrados en provincia de Buenos Aires, NOA y NEA.

- Tampoco se resolvieron aquellos aspectos en los que la gestión anterior no había avanzado: la regularización del espectro radioeléctrico en las grandes ciudades que constituyen zonas de conflicto por la saturación de su uso, ni la reserva del tercio del espectro que la Ley 26522 establece para las emisoras sin fines de lucro.

- A esto se suma la instalación pública de difusas sospechas de actividades ilegales de las radios del sector, como la asociación en un documento oficial (informe del Ministerio de Seguridad y los gobiernos de Río Negro, Neuquén y Chubut) de la radio Zumba la Turba de Córdoba Capital a las supuestas actividades terroristas de la Resistencia Ancestral Mapuche (RAM).

c) Sobre los mecanismos de fomento:

- Las deudas de los FOMECA concursados y ganados en 2014 y 2015 se comenzaron a pagar recién en noviembre de 2016. Hasta agosto de 2017 se habían pagado sólo 335 premios adeudados de un total de 617. Por entonces, la deuda alcanzaba los 32 millones de pesos (Espada, 2017).

- Los FOMECA de 2016 se convocaron a finales de ese año y se cerraron y pagaron a finales de 2017. Los de 2017 se convocaron el último día hábil de 2017 y se modificaron con retraso en marzo de 2018, aún no se cerraron las convocatorias. Además, de las correspondientes a 2017 se convocaron 3 de las 5 líneas disponibles, no hubo convocatoria a las líneas de equipamiento e infraestructura para radios y televisoras.

- Se desarrolló una campaña de deslegitimación pública de los FOMECA, las emisoras que ganaron los concursos y la gestión que los implementó.

- Se cerraron programas de otros organismos públicos que promovían la creación y/o desarrollo de los medios comunitarios y de pueblos originarios, especialmente en pueblos y pequeñas ciudades como "Sembramos Palabras, Cosechamos Derechos",

“Radios comunitarias rurales. Comunicarnos fortalece”, y el convenio para que las bibliotecas populares fomenten medios comunitarios.

- La distribución de pauta oficial no incluye a emisoras sin fines de lucro, ya que el criterio de distribución es el nivel de audiencia de medios en grandes ciudades, y en el proyecto de regulación de la publicidad oficial que cuenta con media sanción en el Congreso Nacional no se contempla a los medios del sector social ni se realizan previsiones para fomentar el pluralismo.

- Todo esto en un contexto de inflación, aumento de tarifas de servicios públicos y recesión económica.

- Las demoras en la entrega de los fondos de fomento obtenidos, los obstáculos administrativos para su efectiva utilización y para la rendición de cuentas, así como la campaña de desprestigio producen un desincentivo concreto en los actores del sector sin fin de lucro para participar de los concursos.

d) Sobre la participación en instituciones de formulación de políticas de comunicación:

- El DNU 267 implicó la pérdida del espacio de representación que los medios no lucrativos tenían en el COFECA, al eliminarse esta institución. En el Consejo Federal de Comunicaciones (COFECO) creado en agosto de 2016, se redujo la cantidad de representantes del sector sin fines de lucro de 3 a 1 y se unificó a los prestadores de servicios de comunicación audiovisual con los de telecomunicaciones. Además, le quitó funciones al consejo como nombrar y remover integrantes del directorio o tomar decisiones relativas a los FOMECA. El COFECO se reunió por primera vez 11 meses después de disuelto el COFECA y el representante propuesto por las radios comunitarias no fue convocado. Actualmente, las radios y televisoras comunitarias sostienen conversaciones con el Enacom gracias a la constante presión de sus militantes y redes nucleadas en Interredes.

Políticas prioritarias

Todavía a la espera de un proyecto integral de Ley sobre las Comunicaciones Convergentes tal como fue propuesto por el DNU 267, que avance sobre los aspectos que no contempla o deja ambiguos el proyecto “corto” presentado al Congreso el pasado 6 de abril, reiteramos una serie de propuestas:

a) Para incorporar el futuro proyecto de ley:

- Reconocer la especificidad de los medios comunitarios dentro de los medios privados sin fines de lucro de acuerdo con el artículo 4 de la Ley 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual y del planteo de la Defensoría del Público de Servicios de

Comunicación Audiovisual que dio lugar a la Resolución 1102/15 de Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual.

- Mantener el reconocimiento legal a los medios sin fines de lucro.
- Mantener la reserva del 33 por ciento del espectro radioeléctrico para el sector sin fin de lucro.
- Mantener el 10 por ciento de los gravámenes que recibe la autoridad regulatoria destinado al fondo de fomento concursable de proyectos especiales y de ayuda a servicios de comunicación audiovisual comunitarios, de frontera y de pueblos originarios, tal como lo dispone el artículo 97 de la Ley 26.522.
- Incorporar políticas de promoción y subsidio al sector con criterios claros, transparentes y equitativos de reparto.
- Establecer una regulación de distribución equitativa y federal de la publicidad oficial con un porcentaje destinado al sector, cuyo criterio no sea los niveles de audiencia. Distinguir las políticas de promoción y subsidio a los medios de comunicación de la política sobre la publicidad oficial.
- Establecer una tarifa social del servicio de energía eléctrica para los medios sin fines de lucro.
- Ampliar la representación del sector sin fin de lucro en el Consejo Federal de Comunicaciones creado por el decreto 916/16 de modo de mantener la representatividad expresada en el derogado artículo 16 de la ley 26.522. Además, diferenciar los representantes del sector no lucrativo de servicios de comunicación audiovisual de los representantes del sector no lucrativo de telecomunicaciones.
- Mantener la obligación para los prestadores de televisión por cable de colgar en su grilla de programación a los canales locales, cooperativos y de pueblos originarios.
- Restaurar los límites para las transmisiones en red para promocionar la producción local y los medios locales, según lo establecido en el artículo 63 de la ley 26.522.
- Restaurar los límites a la cantidad de licencias establecidas en el artículo 45 de la ley 26.522 para liberar el 33 por ciento del espectro radioeléctrico.

b) De políticas de comunicación (que exceden al proyecto de ley):

- Tratamiento diferencial para los medios comunitarios en las políticas de comunicación de modo de asegurarles condiciones diferenciadas con respecto a otros medios sin fines

de lucro en la consideración de que se trata de un espacio heterogéneo de actores con desiguales capacidades financieras y operativas.

- Distribuir publicidad oficial a medios del sector y regular su distribución con un criterio equitativo y federal.
- Hacer públicos los montos totales recaudados por Enacom en concepto de gravámenes a los servicios de comunicación audiovisual para calcular el porcentaje del gravamen que se debe destinar al Fondo de Fomento Concursable (FOMECA).
- Hacer públicos en forma permanente los documentos que contienen la información relativa a los FOMECA: concursos realizados, presentaciones, ganadores, etc.
- Restaurar la publicación del registro de medios privados no lucrativos realizado en 2015.
- Fortalecer la dirección específica destinada al sector dentro de la autoridad regulatoria.
- Realizar nuevos llamados a concursos por licencias para el sector.
- Concretar las habilitaciones de las radios y televisoras que ganaron licencias concursadas.
- Pagar sin dilaciones los montos adeudados de las líneas concursadas del FOMECA.
- Restablecer la regularidad de los concursos del FOMECA.
- Revisar las condiciones para el establecimiento de cadenas de repetidoras de radio que a partir de 2016 habilitan que una AM pueda retransmitir en una FM del mismo licenciataria dentro de la misma ciudad

La necesidad de que el Estado impulse políticas destinadas a promover este tipo de experiencias de comunicación se justifica en:

- 1) la histórica marginación legal de estos medios como sujetos de políticas activas a pesar de que el Estado ha beneficiado económicamente a los medios privados por medio de diversos mecanismos, ha sostenido a los medios estatales y, al menos desde la década de 1990, ha mantenido también políticas de fomento a otras industrias y actividades culturales como el cine, el teatro y la música;
- 2) en muchas ocasiones las comunidades que sostienen a estos medios no constituyen mercados apetecibles para los anunciantes privados;

3) el valor social, cultural y económico de estos sectores, no su rentabilidad económica ni sus niveles de audiencia; que no sólo constituyen un aporte para públicos específicos, sino para la diversidad del sistema mediático en su conjunto; y

4) la demostración empírica de que las políticas de promoción efectivamente contribuyen a multiplicar, diversificar, sostener y crecer a este sector de la comunicación audiovisual.

Sobre las plataformas digitales de difusión de noticias: Facebook, Youtube, Twitter y Google+

Problemas identificados

Se parte de un análisis sobre el desarrollo de internet y herramientas derivadas en relación a los límites y potencialidades para un ejercicio democrático del derecho a la comunicación, poniendo especial atención a los modos de intervención que se proponen desde distintos modelos de Estado.

En este marco, se analizan las implicancias culturales e infocomunicacionales de las plataformas digitales sobre las audiencias (noticias falsas y discursos del odio), las cuales demandan nuevas prácticas periodísticas, empresariales y particularmente de regulación estatal.

Finalmente, el desarrollo de una propuesta legislativa para nuestro país parte de la presentación del caso alemán como un antecedente en la regulación los problemas de desinformación masiva en plataformas digitales

Política prioritaria

Propuesta a desarrollar desde el Gobierno Nacional

A partir de la importancia que este tipo de situaciones tiene en nuestra sociedad, y en función de la experiencia alemana en particular, nos parece de enorme relevancia que el Gobierno Nacional junto con el Congreso Nacional pueda avanzar de manera decidida en una normativa **que regule la cuestión de la desinformación masiva en plataformas digitales.**