



Tipo de documento: Tesina de Grado de Ciencias de la Comunicación

Título del documento: Medios comunitarios y democracia: un análisis de la ley de servicios de comunicación audiovisual

Autores (en el caso de tesis y directores):

Verónica del Carmen Ferrari

Santiago Marino, tutor

Datos de edición (fecha, editorial, lugar,

fecha de defensa para el caso de tesis):

Documento disponible para su consulta y descarga en el Repositorio Digital Institucional de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.
Para más información consulte: <http://repositorio.sociales.uba.ar/>

Esta obra está bajo una licencia Creative Commons Argentina.
Atribución-No comercial-Sin obras derivadas 4.0 (CC BY 4.0 AR)



La imagen se puede sacar de aca: https://creativecommons.org/choose/?lang=es_AR



UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
Carrera de Ciencias de la Comunicación

Medios comunitarios y democracia

Un análisis de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual

Tesina de grado

Autora: Verónica del Carmen Ferrari

DNI: 31179148

Teléfono celular: 15 5640 9875

veronicadcferrari@gmail.com

Tutor: Santiago Marino

Fecha de entrega: julio de 2013

ÍNDICE

RESUMEN.....	1
INTRODUCCIÓN	3
1. HERRAMIENTAS TEÓRICAS	6
1.1 Democratización de las comunicaciones.....	6
1.1.1 El rol del Estado en la comunicación: de derechos y libertades	6
1.1.2 El concepto de Política Nacional de Comunicación.....	9
1.1.3 Elementos de una Política de Comunicación democratizadora.....	12
1.2 Medios comunitarios	21
1.2.1 Definiciones	21
1.2.2 La importancia de legislaciones que los incluyan y promuevan	28
2. ESTRATEGIA METODOLÓGICA	33
2.1 Antecedentes e insumos	33
2.2 Presentación de la herramienta de análisis	35
3. ANÁLISIS DE LA LEY DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL	63
3.1 Medios comunitarios en Argentina: una historia de ilegalidad.....	63
3.2 A partir de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual.....	66
3.3 Análisis de la LSCA y su decreto reglamentario	68
4. CONCLUSIONES	95
BIBLIOGRAFÍA	102
ANEXO I	109

RESUMEN

Este trabajo se apoya en la idea de que democratizar los sistemas de medios y fortalecer el ejercicio del derecho a la comunicación supone incluir y promover a los medios comunitarios. Apoyado en este supuesto teórico, este documento se propone aportar evidencia empírica sobre cómo aparecen contemplados los medios comunitarios en la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual N° 26.522 aprobada en Argentina en 2009.

Para esto, propone una herramienta metodológica, especialmente creada, para analizar el nivel de inclusión de los medios comunitarios en los marcos regulatorios en materia de comunicación. El objetivo fue conformar y sistematizar una serie de variables, indicadores y subindicadores que, además, puedan servir de parámetro e insumo para futuras investigaciones sobre leyes y políticas de comunicación.

Bajo la modalidad de un estudio de caso descriptivo, este trabajo analiza en la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual y en su decreto de reglamentación (Decreto 1225/2010) las variables Definición de los medios comunitarios, Acceso a las licencias, Sostenibilidad económica y Diseño institucional.

En líneas generales, del análisis se concluye que la ley no es discriminatoria con los medios comunitarios en relación a los comerciales (por ejemplo en cuanto a la posibilidad de recibir pauta oficial, emitir publicidad, duración de las licencias, y cobertura y alcance) y que, en ese sentido, es una norma democratizadora. También se detecta que en el articulado de la ley hay cuestiones poco específicas en relación a los medios comunitarios y que eso podría impactar de manera negativa al momento de la implementación.

Más específicamente, este trabajo concluye que la ley tiene una definición inclusiva de los medios comunitarios que retoma los estándares internacionales y las recomendaciones en la materia. Sin embargo, se detecta que en gran parte de su articulado obvia especificidades y características particulares del sector al englobarlos dentro de la categoría “sin fines de lucro”.

En cuanto al Acceso a las licencias y los mecanismos de otorgamiento de las mismas, aunque no haya una reserva específica para los medios comunitarios, del análisis se desprende que la norma está en línea con los estándares internacionales.

Con respecto a la Sostenibilidad económica, este estudio concluye que la ley establece mecanismos que potencialmente pueden servir para fomentar proyectos de comunicación comunitaria pero que hay pocas precisiones al respecto. Lo mismo ocurre con la cuestión de la transición de la radiodifusión analógica a la digital para los medios comunitarios y los costos que esto podría implicar. Todas cuestiones que no son suplidas por el decreto de reglamentación.

Por último, en materia de Diseño institucional, la LSCA implica una mejora en relación a la independencia y la rendición de cuentas con respecto al marco regulatorio anterior. Y si bien, esta dimensión contempla a los “sin fines de lucro”, el sector comunitario, potencialmente, puede participar en la toma de decisiones y en la fiscalización de las políticas de comunicación.

INTRODUCCIÓN

"(...) lo que merece la pena investigarse es aquello que nos dé esperanzas de cambiar esta sociedad"

Jesús Martín Barbero

Políticas de la comunicación y la cultura: claves de la investigación (2008)

Uno de los tantos spots televisivos sobre la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA) que se emitieron durante el proceso de escritura de esta tesina señalaba "+ Democracia: eso es la Ley de Medios".

Este trabajo se apoya en la idea de que más democracia (a nivel general y, más específicamente en los sistemas de medios) supone la inclusión y promoción de los medios comunitarios. Como explica Armand Mattelart (2010), el movimiento de los medios comunitarios "ha participado en la ampliación de la reflexión y del campo de intervención sobre la cuestión de la democratización de los medios" (2010). Este tipo de medios permiten, por un lado, acceder a una mayor diversidad de contenidos que reflejan pluralismo al nivel de las ideas y las opiniones, y, por otro, brindan a la ciudadanía la posibilidad de la participación en tanto permiten producir y difundir contenidos. Y, como se explicará a lo largo de este trabajo, eso define a un sistema de medios como democrático.

Apoyado sobre esta idea teórica, este trabajo propone una herramienta, especialmente creada, para analizar el nivel de inclusión de los medios comunitarios en el nuevo marco regulatorio argentino que se abre con la aprobación de la Ley de Servicios de Comunicación

Audiovisual en 2009. Asimismo, el análisis conducido bajo la modalidad de un estudio de caso descriptivo, se complementó con entrevistas a actores clave y especialistas en la materia.

En un contexto de renovación de marcos regulatorios en materia de medios de comunicación en América Latina, es importante construir matrices e indicadores que, en la línea de la tradición inaugurada de la sociología de las comunicaciones, permitan analizar las Políticas de Comunicación. Esta investigación podrá servir, además, como antecedente para futuras metodologías que indaguen en otros aspectos de las Políticas de Comunicación.

El documento está organizado en cuatro secciones. En la primera se describen las herramientas teóricas sobre las que se apoya este trabajo: se explicitará qué se entiende por “democratización de las comunicaciones”, se problematizará cuál es el rol del Estado en este proceso y se retomarán y definirán nociones como derecho a la comunicación, Política Nacional de Comunicación, acceso, participación, diversidad y pluralismo; en la segunda parte de esa sección, se ahondará en la definición de medios comunitarios y la importancia de las legislaciones que los promueven y contemplan. El apartado siguiente presenta la estrategia metodológica propuesta con sus antecedentes en los estudios en comunicación y sus insumos. La tercera sección está dedicada al análisis de la LSCA y su decreto de reglamentación y cómo aparecen los medios comunitarios en los mismos. Y, por último, en las conclusiones, daremos cuenta de los principales hallazgos del análisis.

En *Oficio de cartógrafo*, Jesús Martín Barbero, figura clave en los estudios de comunicación en América Latina, dice que “sólo investigamos de verdad lo que nos afecta, y afectar viene de afecto” (2002). La elección del tema de esta tesina tiene que ver con un entrecruzamiento de las

cuestiones que, a lo largo de la carrera, despertaron mi interés (conceptos y temas como el derecho a la comunicación, y las Políticas Nacionales de Comunicación, entre otros), mi derrotero profesional y los espacios en los que he participado, me han formado y afectado (de afecto, como dice Barbero).

Por esto, agradezco al Centro de Producciones Radiofónicas, lugar en el que empecé a desarrollar el interés por los medios comunitarios. Al Centro de Estudios en Libertad de Expresión y Acceso a la Información, lugar clave en mi formación y mi lugar de trabajo actual. A Eduardo Bertoni, por las sugerencias y las dudas aclaradas con respecto al Derecho. A Gustavo Gómez que me permitió, durante una estadía en la Dirección Nacional de Telecomunicaciones y Servicios de Comunicación Audiovisual en Uruguay, entrar en contacto con una Política de Comunicación “desde adentro”. A Natalia Torres por las lecturas, correcciones y comentarios. Y a Santiago Marino, por la ayuda, la paciencia y el tutorio.

Y, usando un término muy problematizado a lo largo de la carrera, a todos los que me hicieron el *aguante*.

1. HERRAMIENTAS TEÓRICAS

1.1 Democratización de las comunicaciones

La necesidad de “democratizar las comunicaciones” cobra fuerza en los debates de los años 60 en torno a un Nuevo Orden Mundial de la Información y la Comunicación (NOMIC). Una primera definición del término aparece en el documento elaborado por UNESCO *Un solo mundo, voces múltiples* (también conocido como Informe MacBride) en tanto proceso que permite al individuo ser un elemento activo y no un simple objeto de la comunicación, y que aumenta constantemente la variedad de los mensajes intercambiados y el grado y la calidad de la representación social en la comunicación (UNESCO, 1980, citado en Rossi, 2006: 2).

En la actualidad, a la hora de discutir políticas en materia de comunicación, la “democratización” suele aparecer como uno de los objetivos principales. De hecho, en gran parte de los nuevos marcos normativos que se aprobaron y se discuten en América Latina y, en el caso que nos interesa especialmente en este trabajo, la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, está muy presente.

Ahora bien, en la actualidad, ¿de qué hablamos cuando hablamos de democratización de las comunicaciones? ¿Qué relación tiene con el derecho a la comunicación? ¿Cuál es el papel del Estado?

1.1.1 El rol del Estado en la comunicación: de derechos y libertades

Existen dos tradiciones a la hora de pensar el papel del Estado en relación a la comunicación. La primera, es la “tradición de la libertad de expresión” o del “mercado libre de ideas” que piensa al Estado como una amenaza cuya única obligación es limitarse a no censurar (Fiss, 1997;

Gargarella, 2011: 37; Loreti y Lozano, 2012: 34). La segunda, en cambio, sostiene que la regulación estatal es una manera enriquecer el debate público, indispensable para el fortalecimiento de sociedades democráticas.

Desde la primera postura, asociada al liberalismo más clásico y cristalizada en la Primera Enmienda de los Estados Unidos, se empezó a pensar que “la mejor política en materia de libertad de expresión es la ausencia de política” y cualquier movimiento del Estado en la materia es visto como una cuestión a combatir (Gargarella, 2011: 37)¹.

De esta posición antiestatista, se desprende una concepción del derecho a la libre expresión en tanto libertad negativa. Como señalan Alén y Duhalde, libertad “tiene una connotación limitada, en tanto implica la opción del sujeto entre ejercerla o no, sin que ello vaya en desmedro de su condición humana; respetar las libertades individuales consiste entonces en abstenerse de impedir el ejercicio de las mismas, sin obligación de promoverlo” (2007:46, citado en Godinez Galay, 2011).

Desde la otra vereda, el constitucionalista estadounidense Owen Fiss afirma que el Estado, en tanto “participa en la construcción de todo lo social” puede (y debe) regular en materia de comunicación (1997:43). “Recurrimos al Estado porque es la más pública de nuestras instituciones y porque es la única que tiene el poder que necesitamos para resistir las presiones del mercado y vigorizar nuestra política”, explica Fiss (1997: 61).

A esta tradición que aboga por un rol activo del Estado, podemos asociar la noción de derecho a la comunicación, surgida a mediados de los 60 en el marco de las discusiones en torno a un

¹ Los defensores de esta tradición, como explica Gargarella tenían algunos razones bastante válidas para sostener esta postura: “el Estado era el que perseguía a los anarquistas que objetaban al gobierno; era el que ponía en prisión a los socialistas que abogaban por la violencia; era el que impedía que circularan publicaciones en las cuales se atacaban las políticas estatales” (2011:37).

Nuevo Orden Mundial de la Información y la Comunicación. Como explica el jurista ecuatoriano Romel Jurado (2009: 41), ese “nuevo derecho humano a la comunicación” -enunciado por primera vez en 1969 por Jean d’Arcy- ampliaba y abarcaba toda la gama de libertades en materia de información, opinión y expresión.

Frank La Rue (La Rue, 2010), relator Especial de las Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y Expresión, por su parte, explica que es necesario trascender la idea de libertad de expresión asociada, por un lado, a la libertad de prensa y, por otro, a una “obligación pasiva del Estado, un Estado que no interviene, no censura”². Y agrega “yo creo en un Estado activo, regulador, que garantice el ejercicio de los derechos humanos de su población. Esa para mí es la variable ahora: una visión proactiva de la libertad de expresión y no pasiva, como se tenía antes” (La Rue, 2010).

Este estudio coincide con La Rue en que esa visión debe ser superada y que, en la actualidad con, entre otras cosas, sistemas de medios concentrados³, esa noción de libertad de expresión resulta limitada. En este sentido, los investigadores Alan Alegre y Sean O’ Siochru afirman:

El ideal en que se basa la legitimidad de la libertad de expresión presupone un grupo de individuos que se comunican, cada uno de ellos con un derecho igual a concebir, transmitir y recibir ideas de otros, y de ese modo a llegar a decisiones racionales para beneficio mutuo. El problema con esto es que no vivimos como grupo de individuos con iguales derechos. Vivimos en una sociedad con grandes diferencias en los niveles de acceso al poder⁴ (...) Una insistencia exclusiva en la libertad de expresión no dice nada con respecto al proceso por el cual son controlados los medios de expresión de la sociedad (...) y en interés de quién operan (Alegre y O’ Siochru, 2005: ¶ 5).

2 Entrevista realizada en el marco de esta investigación.

3 En América Latina históricamente este ha sido un problema y, en la actualidad, persiste. Al respecto ver, por ejemplo, los trabajos de Guillermo Mastrini y Martín Becerra (2006).

4 El subrayado es de los autores.

Allí radica la necesidad de una suerte de “contrapeso”, en palabras de Fiss (1997: 61), por parte del Estado.

A lo largo de este trabajo, se optará por el concepto de derecho a la comunicación porque engloba y supera las limitaciones de las definiciones de las libertades asociadas con la expresión, información y opinión y porque está relacionado con esa noción “proactiva” del Estado. De qué manera y a través de qué acciones los Estados garantizan el ejercicio de este derecho a la comunicación es tema del apartado siguiente.

1.1.2 El concepto de Política Nacional de Comunicación

“No hay derecho a la comunicación sin políticas públicas, tanto de cultura como de comunicación”, dice Mattelart (2010) y, de alguna manera sintetiza las nociones que se problematizarán a continuación.

La idea del Estado como actor central en la formulación y aplicación de políticas que promuevan el efectivo ejercicio del derecho a la comunicación y apunten a democratizar las comunicaciones surge en el marco de los estudios de la *sociopolítica de las comunicaciones*, inaugurada por los trabajos de Antonio Pasquali en 1964. A partir de allí, la comunicación empieza a entenderse como algo que puede y debe ser planificado y como un área clave para la consolidación de la democracia (Graziano, 1986).

Hasta la aparición de los trabajos de Pasquali el campo de los estudios en comunicación en la región estaba impregnado de la tradición de la libertad de expresión y del funcionalismo vinculado a la sociología norteamericana: los medios eran pensados con una lógica difusionista y

el foco -a la hora del análisis- estaba puesto en los efectos de los mensajes en los receptores. En el medio de los debates globales en torno a la democratización del flujo de la información que ya mencionamos, en América Latina se empezó a pensar a la comunicación en tanto indicador y promotor del desarrollo en las sociedades. La tradición inaugurada por *Comunicación y Cultura de Masas* de Pasquali es la que empieza a problematizar, a la hora de pensar a los medios de comunicación, el problema del poder, la propiedad y, claro, el papel del Estado.

Dentro de esos estudios -que inauguran la llamada tradición latinoamericana- aparece la noción clave de Políticas Nacionales de Comunicación (PNC) en tanto “conjunto integrado, explícito y duradero de políticas parciales de comunicación, armonizadas en un cuerpo coherente de principios y normas dirigidos a guiar la conducta de las instituciones especializadas en el manejo del proceso general de comunicación de un país” (Beltrán, 1976). Estas acciones estaban pensadas -en ese entonces- en tanto regulación, fundamentalmente, en materia de radiodifusión y propiedad de medios (Marino, s.f.).

Si bien una Política Nacional de Comunicación (o Política de Comunicación) debe ser “más abarcativa y atender a cuestiones tales como el acceso a la información, la promoción e incentivo de los bienes y las industrias culturales y las garantías de una auténtica comunicación de servicio público diferente y al margen de la comunicación de gobierno” (Uranga, 2011), los medios audiovisuales son parte fundamental de las mismas en tanto:

- Son soporte para el ejercicio del derecho humano a la comunicación del que venimos hablando.
- Permiten, asimismo, el ejercicio de otros derechos dado que le permiten a la ciudadanía expresarse y acceder a la información necesaria para formarse opiniones y debatir sobre los asuntos públicos (CIDH, 2010a).

- Utilizan las ondas que conforman el espectro radioeléctrico, un recurso natural limitado considerado un bien público⁵. En tanto las frecuencias “son de todos” (Loreti, 2012), como señalan las relatorías de libertad de expresión en una declaración conjunta, es potestad y derecho de los Estados planificar e implementar políticas para administrarlo (CIDH et al., 2007) poniendo la mejor economía del recurso a disposición de la comunidad (Loreti y Gómez, s.f.).

Si bien una ley de medios audiovisuales no agota una Política de Comunicación (Uranga, 2011), los marcos regulatorios son herramientas clave. De acuerdo a los *Estándares para radiodifusión libre e incluyente* (2010) de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la regulación en materia de comunicación, para ser legítima, debe estar prevista en una ley clara y precisa “dictada por el órgano legislativo dispuesto por la Constitución” (2010: 14). La aprobación de una ley por el Parlamento implica, desde la perspectiva de este estudio, que existió una discusión pública que contó con la participación y posibilidad de fiscalización por parte de la ciudadanía. Es preferible antes que una Política de Comunicación llevada adelante a través de decretos, actos administrativos o la mera creación de organismos técnicos.

Catalina Botero, la actual relatora en materia de libertad de expresión de la CIDH agrega que esta norma deberá, ocuparse, entre otras cosas del acceso a las licencias, sus renovaciones o revocaciones, de la composición y las facultades de la autoridades que aplicarán y fiscalizarán esos marcos regulatorios (Botero, 2011: 197).

Por eso, una ley es clave. Los aspectos centrales de una Política de Comunicación están definidos allí (CIDH, 2010a). Asimismo, el texto de una ley, da estabilidad a una Política de

5 Para más información sobre aspectos técnicos ver Schifer y Porto (2002:234 y 235) y García Gago (2010:40).

Comunicación más allá de las coyunturas políticas. Volviendo a esa definición de Beltrán, las leyes son ese “cuerpo coherente de principios y normas” (1976) y, además, da reconocimiento formal al ejercicio del derecho a la comunicación a través de medios audiovisuales. Como dice Martín Becerra (2011), con ley “hay derechos reconocidos, y hay cómo reclamar por el incumplimiento”⁶.

1.1.3 Elementos de una Política de Comunicación democratizadora

Habiendo desarrollado cuál es, desde la postura de este trabajo, el papel que debería asumir el Estado en materia de Políticas de Comunicación, se indagará en algunos conceptos clave a tener en cuenta a la hora de analizar si una política tiende, verdaderamente, a cumplir con estos objetivos de democratización de las comunicaciones y fortalecimiento del derecho a la comunicación: *acceso, participación, diversidad y pluralismo*.

Acceso

Las primeras definiciones de acceso que aparecen en el documento surgido de la Conferencia de Nairobi de 1976 tienen más que ver con un sistema de medios (comercial) ya establecido (Graziano, 1980). Sin embargo, consideramos que son de utilidad para empezar a desandar nuestra definición de una Política de Comunicación que se considera democratizadora.

Los especialistas de UNESCO señalaban que *acceso* implica la posibilidad de que el público “se acerque a los sistemas de comunicación” en dos niveles distintos: elección y comunicación de retorno (UNESCO, 1976, citado en Graziano, 1980). Pasquali, figura clave de esos debates,

⁶ En Curso Profundizado sobre Derecho a la Información y a la Comunicación, Centro de Estudios de Libertad de Expresión y Acceso a la Información (CELE), Universidad de Palermo, 4 al 8 de julio de 2011, Buenos Aires.

complejizaba un poco esta definición y agregaba “se entiende aquí la capacidad de acceder a, o de utilizar libremente, en calidad de receptores, todas las fuentes y canales de envío de mensajes, sin restricciones de ninguna especie, y en condiciones de absoluta igualdad” (Pasquali, 1990: 140 y 141). Según esta definición de UNESCO, dice en uno de sus trabajos el investigador argentino Diego Rossi (2012), el ideal de acceso se plasmará con la constitución de una trama de soportes masivos en la que cualquier habitante pueda elegir entre diversas formas de comunicación. Y, Rossi agrega que en medios de comunicación, el derecho a recibir información está, en primera, instancia contemplada por la maximización de cobertura de los servicios de radio o TV.

Una política que busca democratizar la comunicación debería, en primer término, garantizar el acceso universal⁷, es decir, que el servicio llegue a la totalidad de población, y no dejarle esas decisiones al mercado que lo hará en función de criterios de rentabilidad. El segundo paso en materia de acceso tendrá que ver con la elección vinculada a la disponibilidad de diversas emisoras o señales. Una Política de Comunicación que se define democratizadora debería apuntar a “brindar la mayor cantidad de ofertas diferentes al receptor de los servicios” (Rossi, 2012). Este punto lo veremos en mayor profundidad cuando hablemos de diversidad, pluralidad y pluralismo.

Este trabajo no dará cuenta del otro nivel en materia de acceso que aparece en el documento de UNESCO. Es el nivel de *retroacción* en tanto posibilidad de interacción entre los productores de los programas y el público. Es decir, la participación de oyentes/espectadores en tribunas, juegos, paneles, entrevistas. Esta es una forma de participación -pasiva- enmarcada en las reglas

7 Siguiendo a Rossi (2011), se entiende servicio universal en tanto “derecho de todo ciudadano a acceder a un servicio básico en las mismas condiciones de quienes ya cuentan con él. Incorpora tres dimensiones a los servicios de radiodifusión: equidad distributiva, cobertura geográfica e igualdad material-física”.

impuestas por el emisor que no debe confundirse con una participación real en los medios (Rossi, 2012).

Participación

La participación, para los especialistas de UNESCO tenía que ver, en un primer nivel, con la posibilidad de que grupos o individuos generen contenidos, produzcan programas y dispongan de espacios para tal fin. La definición de UNESCO contempla, asimismo, la posibilidad de ayuda profesional y los recursos técnicos necesarios para que esta participación sea efectiva. En términos de Pasquali, participación es la “capacidad de utilizar en calidad de creadores y emisores de mensajes, todas las fuentes y canales de emisión, sin restricciones de ninguna especie, y en condiciones de absoluta igualdad” (Pasquali, 1990:140 y 141).

Dentro de este primer grado de participación, aparece el derecho a fundar medios de comunicación y lo que se conoce como libertad de antena, es decir el acceso a frecuencias de radio y TV en condiciones igualitarias. Al respecto, la CIDH en su *Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión* señala que “[L]as asignaciones de radio y televisión deben considerar criterios democráticos que garanticen una igualdad de oportunidades para todos los individuos en el acceso a los mismos” (2000). Políticas que contemplen este nivel de participación, son imprescindibles para la existencia de los medios comunitarios que, como se verá más adelante, atienden a las necesidades comunicacionales de minorías o grupos con escasa representación en los medios comerciales (Rossi, 2012).

Siguiendo con la caracterización de UNESCO, los dos niveles más altos de participación, tendrán que ver con la intervención en la toma de decisiones y la contribución para formular

Políticas de Comunicación. La participación, en estos niveles, debería traer como resultado políticas más democráticas. Pero, para esto, es necesario un Estado (democrático) que construya “rutas de acceso institucional” (Rossi, 2006: 8) para que se dé una “participación social efectiva” (Exeni, 1998: 137) en el diseño de las políticas, en la toma de de decisiones y en la fiscalización.

Este nivel de participación está asociado a la rendición de cuentas o *accountability* (O'Donnell, 2001) en su dimensión *social* (Peruzzotti, 2007) que presupone la participación de la ciudadanía en la incidencia, generación y control de las políticas públicas. Los procesos de *accountability*, señala O'Donnell, son claves para el buen funcionamiento y el fortalecimiento de sociedades democráticas. Estos mecanismos actúan como “una red de señalamiento que permite corregir y mejorar políticas públicas y prácticas institucionales” y también permiten establecer “canales de comunicación que permiten a los centros de toma de decisión tener una más adecuada comprensión de las demandas y necesidades de la población” (Peruzzotti, 2007: 8). “No debe simplemente reducirse la función de la rendición de cuentas a una mera fiscalización formal sino que debe verse como una manera de institucionalizar procesos de toma de decisiones más transparentes y reflexivos que invariablemente se traducen en políticas y decisiones públicas de mayor calidad”, agrega Peruzzotti (2007: 8).

En términos de Rossi (2006) en el caso latinoamericano y, específicamente hablando de medios de comunicación, hay una “carencia histórica” de formas de planeamiento a largo plazo desde la esfera pública y de una sostenida participación de los sectores de la sociedad civil⁸. En las Políticas de Comunicación estos mecanismos podrían ponerse en práctica a través de diseños institucionales que contemplen la participación de representantes de la sociedad civil en

⁸ Siguiendo a Peruzzotti, la sociedad civil es esa arena “donde surgen una multiplicidad de acciones independientes destinadas a influenciar o controlar el gobierno a lo largo del período representativo” (2007: 5).

autoridades de aplicación y contralor, de audiencias públicas, consejos asesores, *ombudsman* o defensores del público, veedurías y/o observatorios ciudadanos, entre otras cosas (Rossi, 2006: 2).

Diversidad

La noción de diversidad aparecía en el Informe MacBride como “uno de los pilares de todo sistema de comunicación en una sociedad democrática” (UNESCO, 1980: 51 y 52). En principio, siguiendo las palabras del investigador catalán Carles Llorens Maluquer (2001: 124) podríamos identificarla con la *variedad* que posee un sistema de medios.

El académico estadounidense Philip Napoli aborda en varios de sus trabajos el concepto de *diversidad* y su importancia en el ámbito de las Políticas de Comunicación. La definición de diversidad que propone Napoli (2001) tiene tres componentes interrelacionados: diversidad en las fuentes, en el contenido, y en la exposición de las audiencias a una diversidad de contenidos. De esta conceptualización esbozada por Napoli, los componentes que más nos interesan, a los fines de este trabajo, tienen que ver con los subcomponentes de la variedad a nivel de las fuentes y en el contenido.

Siguiendo a Napoli, en cuanto a las fuentes, habrá que prestar atención a la propiedad y tipos de medios de comunicación y a los programas, así como a los trabajadores involucrados en los contenidos de los medios (en términos de género, etnia, etcétera). Y los subcomponentes de la diversidad en materia de contenidos tendrán que ver, por un lado, con la variedad de géneros y formatos y, por otro, con la representación de distintos puntos de vista a fin de dar cuenta de la pluralidad política, cultural, y demográfica (Napoli, 2001: 13 y 14).

Denis Mcquail y Jan Van Cuilenburg (1983) también trabajan la noción de diversidad y hacen una distinción entre lo que denominan *diversidad abierta*, en la que las representaciones de los

medios dan igual peso a todos los puntos de vista e ideas y *diversidad reflejada* en la que puntos de vista e ideas están representadas en proporción a su existencia en la sociedad (citado en Van der Wurff y Van Cuilenburg, 2001). Según McQuail y Van Cuilenburg los medios comerciales tienden a la diversidad reflejada mientras que los medios públicos y, los que nos interesan en particular en este trabajo, los comunitarios, a la diversidad abierta. Para McQuail y Van Cuilenburg ambas nociones deberían ser pensadas como objetivos importantes a la hora de elaborar Políticas de Comunicación. Es decir, un sistema de medios debería presentar un balance entre los dos tipos de diversidad.

Mucho tiempo después de las discusiones del NOMIC, el concepto *diversidad* ha regresado a la agenda de organismos internacionales. Si bien más adelante nos detendremos en profundidad en muchos de estos documentos, cabe mencionar que las relatorías de libertad de expresión reconocieron la importancia fundamental de la diversidad en tanto clave para la democracia.

Por ejemplo, en una declaración conjunta de 2001, las relatorías señalan que promover la diversidad “debe ser el objetivo primordial de la reglamentación de la radiodifusión” y que la diversidad está estrechamente vinculada a la *participación* en tanto implica “igualdad de oportunidades para el acceso de todos los segmentos de la sociedad a las ondas de radiodifusión” (CIDH et al., 2001).

Años más tarde, en la *Declaración Conjunta Sobre la Diversidad en la Radiodifusión*, se da cuenta, en sintonía con lo que venimos desarrollando, de la naturaleza compleja del término. *Diversidad*, dicen los relatores, incluye la diversidad de medios de comunicación (tipos de medios) y de fuentes (propiedad de los medios), así como la diversidad de contenido (producto de los medios). Y se reconoce su importancia fundamental para “el libre intercambio de información e ideas en la sociedad, en términos de dar voz y satisfacer tanto las necesidades de información como otros

intereses de todos y todas, de conformidad con la protección que brindan las garantías internacionales del derecho a la libertad de expresión” (CIDH et al., 2007). Asimismo, los relatores instaron a los Estados a implementar políticas para promover la diversidad de contenido y entre los tipos de medios, y a apoyar “a aquellos que deseen establecer nuevos tipos de medios de comunicación, con base en criterios equitativos y objetivos aplicados en forma no discriminatoria” (2007).

Un mercado, aun el más competitivo, puede producir diversidad pero es una diversidad que va en una única dirección (Fiss, 1997: 53). De ahí, la necesidad de que existan Políticas de Comunicación que la promuevan y que actúen como “contrapeso”, como dice Fiss (1999).

Pluralismo

Un concepto estrechamente relacionado con el de diversidad es el de pluralismo. De hecho, Llorens Maluquer señala que éste último es su “efecto más directo” (2001: 215).

Por pluralismo este estudio entiende, siguiendo la definición del Consejo de Europa (1999), la posibilidad de que una amplia variedad de intereses, valores, opiniones e informaciones de orden social, político, religioso y cultural encuentren expresión a través de los medios. El Consejo de Europa distingue entre *pluralismo externo*, para referirse a la existencia de una pluralidad de medios y *pluralismo interno*, vinculado a la diversidad de contenidos, temas tratados, y enfoques dentro de un mismo medio. Una Política de Comunicación democratizadora debería promover un sistema de medios que combine ambos niveles y tipos de pluralismo.

Llorens Maluquer (2001) distingue *pluralismo* de *pluralidad* en tanto esta última está *asociada* al número y a la cantidad de medios en un determinado sistema y *pluralismo*, en línea con la

definición del Consejo de Europa, tiene un componente más político. El investigador de la Universidad Autónoma de Barcelona sintetiza:

El pluralismo cuando se aplica al sector de la comunicación, no es la aceptación de la pluralidad de unos medios, sino la manifestación de unos principios o doctrinas diversos en ellos. Por tanto, el concepto sobre el que pivota es el de diversidad. Los medios para respetar el pluralismo han de ser diversos, en el sentido de 'variedad, desemejanza, diferencia', o dar cabida a diversidad de ideas, opiniones e intereses en el mismo medio (Llorens Maluquer, 2001: 214).

Y, si hablamos de pluralismo, una cuestión que no se puede obviar tiene que ver con la concentración de los medios de comunicación. Una Política de Comunicación que promueva una mayor cantidad de operadores y la entrada de nuevos actores, siguiendo a Mastrini y Becerra (2006), es "determinante" para el pluralismo. Volvemos, en este punto, a lo que planteaba Fiss (1999) en cuanto al rol del Estado como "contrapeso" y la necesidad de regulación. Dado que la industria audiovisual tiene a "situaciones de oligopolio o monopolio" (Mastrini y Becerra, 2006), las Políticas de Comunicación deben contrarrestar esas fuerzas del mercado si quieren promover el pluralismo.

Los conceptos que desarrollamos (acceso, participación, diversidad y pluralismo) son nociones clave para pensar las políticas y las regulaciones en materia de servicios de comunicación si se piensa en democratización de medios. Son nociones que forman parte de los estudios de comunicación desde hace más de cincuenta años y no deberían perder vigencia.

En el apartado siguiente, nos detendremos en un sector de la comunicación, el comunitario, históricamente marginado a la hora de formular políticas, pero que permite que estas dimensiones tengan lugar.

Como mencionamos antes, este trabajo se apoya en la idea teórica de que democratizar los sistemas de medios y fortalecer el ejercicio del derecho a la comunicación supone la inclusión de los medios comunitarios.

1.2 Medios comunitarios

Hasta ahora hemos planteado que este trabajo se propone analizar en qué medida la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual de 2009, elemento clave de las Políticas de Comunicación que se lleva adelante en la Argentina, sirve para promover la democratización de los sistemas de medios y para fortalecer el ejercicio del derecho a la comunicación.

En tanto señalamos, en el apartado anterior, que la democratización de los medios implica el *acceso* a una mayor *diversidad* de contenidos que reflejen el *pluralismo* al nivel de las ideas y opiniones y la *participación* en tanto posibilidad de producir y difundir contenidos a través de medios audiovisuales, consideramos que una cuestión clave a analizar tiene que ver con el reconocimiento (o no) a los medios comunitarios.

Pero ¿qué son (y qué no son) los medios comunitarios? ¿Por qué una Política de Comunicación, para ser democrática, debería contemplarlos y promoverlos? Y ¿por qué debería hacerlo a través de una ley? En las siguientes páginas se examinarán estas cuestiones.

1.2.1 Definiciones

El concepto de medios comunitarios es uno de los más discutidos y problematizados en el campo de los estudios en comunicación. Populares, alternativos, alterativos, educativos, insurgentes, libres, ciudadanos son algunos de los términos que se utilizan para definir a las emisoras (radio y TV) sin fines de lucro, según sean los objetivos y concepciones político/comunicacionales de la organización o el colectivo que lleva adelante el medio en

cuestión⁹. En este trabajo optamos por el concepto “comunitario” para englobar al resto de las denominaciones.

A partir de la definición de la Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC) que aparece en sus *Principios para un marco regulatorio democrático sobre radio y TV comunitaria* (2009a), a continuación se desarrollan los aspectos clave en la conceptualización de medios comunitarios que se utilizará a lo largo del trabajo.

Sin fines de lucro

Los medios comunitarios, a diferencia de los medios privados comerciales, no persiguen el rédito económico. Tienen una lógica de funcionamiento ligada a la *rentabilidad sociocultural*, como señala el investigador peruano Rafael Roncagliolo (1996), y tienen otros fines, otros objetivos.

Para definir a los medios comunitarios no basta con decir que son “sin fines de lucro” o “privados no comerciales”. Como dice el comunicador cubano y pionero del movimiento de radios comunitarias, José Ignacio López Vigil:

[L]a propiedad privada sin fines de lucro no garantiza lo comunitario. Por ejemplo, un partido político o una iglesia podrían fundar una emisora sin fines de lucro pero con fines propagandísticos o proselitistas. Estos objetivos son legítimos, pero impedirán, seguramente, que opiniones o creencias diferentes a las suyas se expresen en la programación de esa radio (López Vigil, 2001, citado en Godínez Galay, 2011: 140).

Sin embargo, que no persigan el lucro no quita que tengan derecho a contar con fuentes de financiación que les permitan ofrecer buenos contenidos, diversidad de formatos, y profesionalizar a sus integrantes, por ejemplo. Aquí entra en juego la noción de *sostenibilidad* que,

⁹ Para ver las discusiones y definiciones en relación a estos términos ver las tesinas de grado de Francisco Godínez Galay y Adrián Pulleiro, ambas de 2011.

según una publicación conjunta de la Asociación Latinoamericana de Educación Radiofónica (ALER) y AMARC ALC, representa “la base de las radios populares y comunitarias” (2008:10). Sobre este concepto, dicen los autores:

La sostenibilidad se entiende como el proceso paralelo a todo emprendimiento e iniciativa social, que permite y prevé su perdurabilidad en el tiempo, su fortalecimiento estructural y la posibilidad de realizar ajustes y cambios necesarios, a través de mecanismos e instrumentos adecuados para su continuidad y su proyección (Ritmo Sur, 2008: 10).

En un estudio sobre la radio popular en América Latina publicado por ALER, Andrés Geerts y Víctor Van Oeyen definen a la *sostenibilidad económica* como la “capacidad para proveerse de los recursos necesarios que aseguren su funcionamiento y el cumplimiento de sus objetivos” (2001:117). Y, más adelante, agregan, “[E]s estratégica, a largo plazo, y va mucho más allá de la mera obtención de ingresos” (Geerts y Van Oeyen, 2001: 159).

En cuanto a los recursos y las formas de obtenerlos, el investigador boliviano Gumucio-Dagron señala:

(...) lo ideal sería lograr un equilibrio entre la generación de ingresos por concepto de publicidad y convenios, el apoyo de instituciones nacionales, organismos de cooperación internacional y grupos de solidaridad externos a la comunidad, y las contribuciones de la propia comunidad y de los trabajadores del medio de comunicación (Gumucio-Dagron, 2001a: 22).

La de recibir o no publicidad (ya sea proveniente de aportes privados o del Estado) es una de las que discusiones que atraviesa a muchas emisoras. Aceptarla o no tendrá que ver con el proyecto político/comunicacional de la organización en cuestión. Lo importante es que no se

desvirtúen los objetivos ni el proyecto político comunicacional del medio comunitario (Gumucio-Dagron, 2001a:24).

Participativos

Comunicación y participación son palabras que comparten una misma raíz etimológica: la alocución latina *communio* remite tanto al hecho de participar y compartir, explica Alfonso Gumucio-Dagron (2001b: 37). De ahí que muchas reciban el nombre de “participativas”.

Los medios comunitarios no elaboran y emiten mensajes que, muchas veces, resultan ajenos a la comunidad a la que sirven (Gumucio-Dagron, 2001b: 38). Por el contrario, la comunidad participa tanto en la elaboración de contenidos, como la administración y gestión de la emisora (AMARC, 2009). Esto, que sería el primer grado de *participación* según la definición que elaboramos antes, permite la “apropiación” comunitaria, indispensable para garantizar la sostenibilidad de los proyectos.

Permiten el ejercicio de la ciudadanía

Una de las maneras de caracterizar a este tipo de medios, desde mediados de la década del 90, tiene que ver con el vínculo con la noción de ciudadanía (algunos autores, incluso, optan por llamarlos medios ciudadanos).

María Cristina Mata es una de las que trabaja la noción de ciudadanía vinculada a los medios de comunicación. La autora argentina piensa a la ciudadanía en tanto concepto que incorpora la problemática de la diversidad y que traspasa el ámbito de la teoría política y los marcos de referencia “estrechamente estatistas” (Mata, 2003: 24). Es más bien, un “modo específico de

aparición de los individuos en el espacio público, caracterizado por su capacidad de constituirse como sujetos de demanda y proposición en diversos ámbitos vinculados con su experiencia: desde la nacionalidad y el género hasta las categorías y las afinidades culturales” (Mata, 2003:24).

Los autores Lamas y Villamayor (1998) también señalan que el *acceso* y la *participación* en los medios de comunicación permiten ejercer la ciudadanía. Y resaltan el rol clave que tienen en la construcción de lo público. Los medios comunitarios, para estos autores, son “espacios de recomposición del tejido social, son lugares de representación de diferentes identidades culturales y de construcción de la democracia” (Lamas y Villamayor, 1998: 223).

Asociado a la noción de ciudadanía aparece el concepto de democracia. Democracia no vinculada a la cuestión del voto sino con la realización de derechos (sociales, económicos y culturales), con la no discriminación y con la posibilidad de la participación desde la diversidad y el pluralismo en los distintos campos y niveles (Lamas y Villamayor, 1998). En palabras del comunicólogo boliviano Carlos Camacho Azurduy:

Hablar de democracia, por lo tanto, supone partir de actores que construyen, que se articulan, que se relacionan y proponen, que debaten y tratan de llegar a consensos mínimos para avanzar. La ciudadanía, por lo tanto, se refiere a la preocupación y disputa por el terreno de lo común, comprometiendo la manera cotidiana de vivir en sociedad y, asimismo, el reconocimiento y la preocupación por el otro, ya que hay algo que nos une, aunque esto albergue posibilidad de conflicto y desigualdad social. Por eso es que ciudadanía (...) se relaciona directamente con democracia. Y una verdadera democracia es aquella que permite y faculta la permanente participación de los ciudadanos en la toma de decisiones y en la construcción de lo público (Camacho Azurduy, 2010: 244).

José Ignacio López Vigil, es otro de los autores que establece el vínculo entre ciudadanía y medios comunitarios haciendo hincapié en su función de intermediación y fiscalización de los

poderes públicos y privados (2004:198). Esto está asociado con la idea de *accountability* de la que hablamos anteriormente y de otros niveles de participación que permiten los medios comunitarios: lo relacionado con el control de las políticas públicas. El rol de los medios comunitarios también tendrá que ver con instalar “nuevas voces y preocupaciones en la agenda pública, estableciendo temas y demandas que están mayormente ausentes de la agenda del sistema político” (Peruzzotti, 2007: 13). Siguiendo a Peruzzotti (2007) la denuncia de, por ejemplo, casos de corrupción, violación de derechos humanos a través de los medios comunitarios actúa como “complemento” de los mecanismos de control del poder político.

Independientes

En tanto, como señalamos, los medios comunitarios tienen un papel en la promoción de la democracia, y el ejercicio de ciudadanía deben tener “independencia operativa y financiera del Estado y de intereses económicos” (CIDH, 2009: 440). Y, agregamos, con respecto a partidos políticos.

Esto no invalida que los medios comunitarios, como se mencionó antes, tengan la posibilidad de recibir apoyo de los Estados y/o publicidad siempre y cuando esto no interfiera en el proyecto político comunicacional de los mismo.

Específicamente hablando del apoyo estatal, dado que el derecho a la comunicación es precondition para el funcionamiento de las sociedades democráticas, los Estados deberían procurar un uso de los recursos públicos que promueva la diversidad. “Nadie tiene un derecho sin límites a acceder a esos recursos -que además son limitados- pero todos tienen derecho a que ellos no les sean vedados como consecuencia del contenido de la expresión que desean realizar o que han emitido”, explica Roberto Saba (2011: 165) en un trabajo sobre el tema.

Pero, en línea con Godínez Galay (2011), este trabajo plantea que no se puede aceptar la creación de emisoras a las que se nombra como comunitarias por parte del gobierno. “No es lo mismo que se legalice una experiencia de radio social surgida de un movimiento u organización, a que se invente una emisora y se designe a un grupo de personas creado para ello y afín al gobierno, para gestionarla. Aquí estaríamos frente a un aprovechamiento indebido de la posición de poder, para generar emisoras afines y vilipendiar el concepto de radio social, alternativa o comunitaria, que supone la construcción de un proyecto comunicacional por motus propio y con independencia del poder”, dice Godínez Galay (2011: 86).

Una cosa es que las emisoras busquen su legalidad o, incluso, que tengan una línea editorial afín al gobierno de turno. Otra muy distinta es que los Estados creen emisoras afines bajo la denominación “comunitarias”. Siguiendo a Gumucio-Dagron, una política de comunicación democrática debería contemplar y fomentar a los medios comunitarios sin condicionarlos, respetando su carácter autónomo.

Comunitario no es sinónimo de pequeño

Hay una tendencia a pensar que lo comunitario está relacionado con el tamaño, y con una potencia o cobertura limitada. Como se verá más adelante, algunos marcos regulatorios, de hecho, cometen este error.

Es el error de las tres P (pocas, pequeñas, y pobres) de las que hablan las autoras mexicanas Aleida Calleja y Beatriz Solís. “Cuando se hace referencia a la radio comunitaria se tiende a pensar como sinónimo de radios pequeñas, de baja potencia, recluidas en algún lugar perdido de un pueblo, de quién sabe dónde” (Calleja y Solís, 2005: 36). Por el contrario, lo comunitario, agregan

las autoras siguiendo los planteos de López Vigil en su *Manual para radialistas apasionados*, tiene que ver con “comunidad de intereses”. “Las radios comunitarias deciden la dimensión de su potencia en función de sus objetivos y de su capacidad técnica para brindar el servicio a sus comunidades”, agregan Calleja y Solís (2005: 36).

Asimismo, tampoco lo comunitario debe pensarse únicamente restringido a las radios que operan en FM.

Recapitulando, los comunitarios son medios de comunicación sin fines de lucro pero que deberían ser sostenibles. Son independientes del Estado y de los sectores comerciales. Su dimensión y cobertura se define en función de su proyecto político social, de sus objetivos y capacidad técnica. Lo mismo con la plataforma y/o tecnología que utilizan. Y fortalecen la democracia en una sociedad ya que permiten el ejercicio de la ciudadanía en tanto vehiculizan la participación de “lo público”.

1.2.2 La importancia de legislaciones que los incluyan y promuevan

Se habló, anteriormente, de la necesidad de acciones y políticas por parte de los Estados para democratizar las comunicaciones. También se señaló cuáles deberían ser las dimensiones que debería tener en cuenta una política que se define como democratizadora. Asimismo, dijimos que una Política de Comunicación no se agota en un marco normativo pero que las leyes de servicios audiovisuales son herramientas clave de las mismas. Y, en el apartado anterior, se definió a los medios comunitarios y se explicó su importancia.

Los primeros medios comunitarios aparecieron en América Latina en la década del 40 pero hace relativamente poco se empezó a hacer hincapié en que debían ser contemplados en la legislación.

Esta “preocupación por legislar”, explica Roncagliolo, dentro del movimiento de los medios comunitarios tiene que ver con la “explosión y maduración” de los mismos a partir de la aparición de la FM y la reducción de costos en el equipamiento que trae aparejada; la entrada en escena de “nuevos actores radiofónicos” como las radios insurreccionales en América Central, las indígenas y juveniles y universitarias; el desarrollo de una conciencia política que incluye los elementos de comunicación al alcance popular y la emergencia de nociones como educación popular, educación radiofónica, radio popular y comunitaria; el proceso de democratización política en la región que se traslada al campo de la comunicación; y el afán antidemocrático de algunos grupos que pretenden monopolizar las frecuencias (Roncagliolo, 1996: 49). El investigador y otrora presidente de AMARC agrega que, a diferencia de Europa, donde los medios comunitarios nacieron “ilegales” y reclamaron desde el comienzo una legislación que las contemplase, las primeras radios educativas y populares latinoamericanas se movieron en el marco del derecho privado.

La Declaración de Santiago, emitida con motivo del seminario organizado por UNESCO en Chile en mayo de 1994, es de los primeros documentos que da cuenta de la importancia de los medios de comunicación comunitarios en los procesos democráticos en América Latina y el Caribe. En su Plan de Acción, la declaración instaba a UNESCO y a organizaciones dedicadas a la investigación de estas temáticas que profundicen los estudios en relación a la legislación, frecuencias, limitaciones de potencia y restricciones publicitarias, a fin de formular recomendaciones para la implementación de políticas públicas.

Pero lo cierto es que, desde hace diez años, aproximadamente, se da una suerte de giro y esta “preocupación por legislar” del movimiento de medios comunitarios empieza a aparecer con más fuerza en las recomendaciones de los organismos internacionales que los empiezan a concebir como una manera de fortalecer las democracias.

Un actor clave en este proceso fue el Programa de Legislaciones y Derecho a la Comunicación de AMARC ALC. Aleida Calleja, ex directora del programa, lo explica de esta manera:

El giro viene a partir del 2000, 2002, cuando AMARC plantea ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que el tema de la radiodifusión no es un tema de regulación de las frecuencias sino que es una plataforma tecnológica para el ejercicio de otros derechos (en esencia, el derecho a la libertad de expresión, en su dimensión individual, y el derecho a la información, en su dimensión colectiva). En ese momento, empezamos a plantear que, en tanto no estuviera asegurada la diversidad de los regímenes de propiedad de los medios de comunicación no podíamos tener asegurada la pluralidad y la diversidad, piedras angulares del debate democrático (Calleja, 2010)¹⁰.

Como decía Armand Mattelart (2010) en su ponencia del encuentro AMARC 10, el movimiento de los medios comunitarios se convirtió en una de las “avanzadillas” en las luchas para cambiar “estructuralmente la organización del conjunto del sistema mediático”. Ya no se trataba solo de luchar contra la criminalización de este tipo de medios y por su legalización y sostenibilidad, explica el investigador belga, sino promover la “regulación pública del sistema de comunicación en su conjunto”. “El movimiento ha participado en la ampliación de la reflexión y del campo de intervención sobre la cuestión de la democratización de los medios”, explica Matterlart (2010).

Calleja agrega que, desde el movimiento de medios comunitarios, empezaron a señalar que la falta de autorizaciones para operar no era un problema de las emisoras sino de la ausencia de

¹⁰ Entrevista realizada en el marco de esta investigación.

marcos legales que las contemplasen. Y esa omisión por parte de los Estados afectaba el ejercicio de derechos fundamentales. “Muchas veces, era una acción deliberada para evitar que sectores de la población críticos pudieran ejercer el disenso”, explica Calleja (2010).

Uno de los primeros documentos a nivel interamericano que da cuenta de esto que plantean Mattelart y Calleja, y de la necesidad de legislaciones inclusivas, es el Informe Anual de 2002 de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH que dedica un capítulo a este tema. El informe, por un lado, señala que:

[E]s deber del Estado garantizar la igualdad de oportunidades a todas las personas para recibir, buscar e impartir información por cualquier medio de comunicación sin discriminación, eliminando todo tipo de medidas que discriminen a un individuo o grupo de personas en su participación igualitaria y plena de la vida política, económica y social de su país (CIDH, 2002: 103).

Y, específicamente, señala que los medios comunitarios, en tanto responden “a las necesidades, intereses, problemas y expectativas de sectores muchas veces relegados, discriminados y empobrecidos de la sociedad civil” que, muchas veces, no pueden ejercer su derecho a la comunicación a través de los medios tradicionales, deben actuar en un marco de legalidad facilitado por los Estados (CIDH, 2002: 110). La Relatoría señala que resulta “inadmisible” el establecimiento de marcos legales discriminatorios con respecto a los medios comunitarios (CIDH, 2002).

Asimismo, en la antes citada *Declaración conjunta sobre la diversidad en la radiodifusión*, las relatorías reconocen la necesidad de regular la comunicación reconociendo los aportes que hacen a la diversidad los diferentes tipos de medios (comerciales, de servicio público y comunitarios). Específicamente sobre radiodifusión comunitaria, la declaración señala que:

[D]ebe estar expresamente reconocida en la ley como una forma diferenciada de medios de comunicación, debe beneficiarse de procedimientos equitativos y sencillos para la obtención de licencias, no debe tener que cumplir con requisitos tecnológicos o de otra índole severos para la obtención de licencias, debe beneficiarse de tarifas de concesionaria de licencia y debe tener acceso a publicidad (CIDH et al., 2007).

En la misma línea, en los *Principios para un marco regulatorio democrático sobre radio y TV comunitaria* de AMARC, el número 5 es muy claro al señalar que:

Todas las comunidades organizadas y entidades sin fines de lucro tienen derecho a utilizar cualquier tecnología de radiodifusión disponible, incluyendo cable y otros vínculos físicos, señales satelitales o por cualquiera de las bandas de radio y TV y otros sistemas que utilicen el espectro radioeléctrico, tanto analógicos como digitales. Las características técnicas de la emisora, en el marco de la disponibilidad y planes de gestión del espectro, dependerán únicamente de las necesidades de la comunidad que sirve y de la propuesta comunicacional de la emisora (AMARC, 2009: 4).

Como dice López Vigil, “los medios comunitarios se han ganado —y con creces— el derecho al reconocimiento legal por parte de los organismos competentes. Y eso queremos, eso exigimos: leyes y reglamentos que no sólo autoricen, sino promuevan estas experiencias donde se ejercita la libertad de expresión de la sociedad civil” (López Vigil, 2005: 346).

La cuestión no se termina con el reconocimiento legal, es cierto. Los medios comunitarios poseen, más allá de eso una legitimidad social, como señalan, en su trabajo, los uruguayos Bouissa, Curuchet y Orcajo (1998). Pero, volviendo a la frase de Martín Becerra (2011), con ley, con reconocimiento formal de los derechos, se puede reclamar por su incumplimiento. Allí radica la importancia de trabajar por la promoción de marcos legales inclusivos y, verdaderamente, democráticos.

2. ESTRATEGIA METODOLÓGICA

Como señala Rossi (2012), la necesidad de construir matrices e indicadores que permitan analizar las Políticas de Comunicación es uno de los desafíos actuales en el campo de los estudios de comunicación. Más específicamente, en América Latina donde, desde hace unos años, tiene lugar un proceso de renovación de marcos normativos en materia de medios de comunicación.

Bajo la modalidad de un estudio de caso descriptivo (Yin, 1984) este trabajo se propone analizar la inclusión de los medios comunitarios en la Ley 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual. Para esto se utilizará una herramienta de análisis especialmente construida que analizará datos de tipo cualitativos. El método de recolección de los mismos tendrá que ver con la lectura y el análisis del texto de la LSCA y su decreto de reglamentación (Decreto 1225/2010).

Asimismo, en el marco de la investigación se realizaron entrevistas a actores clave y especialistas y referentes en la materia.

2.1 Antecedentes e insumos

La metodología que se propone se inscribe en la tradición inaugurada por la *matriz sociopolítica* de Pasquali (1964) que, indagaba en aspectos como la estructura de propiedad de los medios, la definición del servicio, lógica de funcionamiento, la forma de uso y el régimen de licencias y licenciatarios, entre otras cosas. También, reconoce como antecedentes los trabajos de Graziano (1997) y su *matriz de análisis normativa*, creada para estudiar leyes de radiodifusión. Otros aportes a destacar son los investigadores peruanos Rafael Roncagliolo y Lourdes Ávila (1985) y su clasificación de políticas de comunicación y los trabajos del académico boliviano, José Luis Exeni, y sus variables y categorías para analizar las Políticas de Comunicación.

Para la confección de las variables e indicadores que componen esta matriz, este trabajo tiene en cuenta y se apoya en documentos y principios elaborados por organismos regionales e internacionales encargados de la promoción y la defensa de los derechos humanos como la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), el Relator Especial de Naciones Unidas sobre la promoción y protección de la libertad de opinión y de expresión (ONU) y UNESCO, entre otros. Asimismo, se retoman nociones y principios presentes en distintos trabajos de la Asociación Mundial de Radios Comunitarias - AMARC- (más información sobre estos documentos en el Anexo I). Además, se elaborarán indicadores propios.

2.2 Presentación de la herramienta de análisis

VARIABLE

A. DEFINICIÓN DE MEDIOS COMUNITARIOS

Según la *Declaración conjunta sobre la diversidad en la radiodifusión*, elaborada por los relatores de libertad de expresión, la radiodifusión comunitaria “debe estar expresamente reconocida en la ley como una forma diferenciada de medios de comunicación” (CIDH et al., 2007). Por su parte, AMARC (2010b:23) señala que los marcos regulatorios deben “explicitar” el reconocimiento de este sector, junto a las otras dos modalidades de servicios de comunicación audiovisual (público y privado comercial).

INDICADORES

SI APARECE O NO LA MENCIÓN A MEDIOS COMUNITARIOS EN LA LEY, Y SI LOS DEFINE

ACEPTABLEMENTE

- ¿Considera algún término relacionado al movimiento de medios comunitarios (ya sea comunitario o alternativo, popular, etc.)?
- ¿Distingue las especificidades de lo comunitario dentro de los sin fines de lucro?
- ¿Restringe o no cobertura y alcance geográfico?
- ¿Considera la tecnología FM solamente? ¿O también AM y TV?

Para empezar a ver de qué manera están contemplados los medios comunitarios en una ley primero, se indagará en si aparecen mencionados. Es decir, debemos analizar en los textos de las leyes si aparece (o no) el término “comunitario” (o algún concepto relacionado como los que ya mencionamos: social, alternativo, popular, ciudadano).

Otro aspecto a tener en cuenta para analizar si la definición de los cuerpos normativos es aceptable, tendrá que ver con la diferenciación (o no) de los medios comunitarios -y sus especificidades- de los sin fines de lucro. Se considera, por eso, que distinguirlos dentro de la muy amplia categoría de “sin fin de lucro/no comerciales” en los textos de las leyes da cuenta de un mayor nivel de inclusión.

Asimismo, es importante analizar si en los textos de las legislaciones consideramos existen restricciones en cuanto a cobertura y alcance geográfico. En esta línea, AMARC en su Principio 19 “Sobre la cobertura y alcance de los medios comunitarios” señala:

Las características técnicas de una emisora comunitaria, en el marco de la disponibilidad y planes de gestión del espectro, dependen únicamente de las necesidades de la comunidad que sirve y de su propuesta comunicacional. En ningún caso se entenderá que una radio o TV comunitaria implica necesariamente un servicio de cobertura geográfica restringida (AMARC, 2010: 53).

Además, las restricciones en cuanto a cobertura y alcance irían en contra de lo que establece el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ya que serían formas de restringir el derecho de libre expresión “por vías o medios indirectos”. En esa línea, el Principio 13 de AMARC relacionado con la prevención de la discriminación a causa de la naturaleza jurídica del prestador, recomienda a los Estados:

(...) adoptar medidas por las cuales se prevenga, prohíba y repare suficientemente todo tipo de discriminación o cercenamiento a causa de la naturaleza jurídica de la organización propietaria, en cuanto a potencia, cantidad de frecuencias disponibles o limitaciones a los contenidos. Esto

implica que no deben haber límites arbitrarios y preestablecidos referidos a: áreas geográficas de servicio, cobertura, potencia o número de estaciones en una localidad particular, región o país, excepto restricciones razonables debido a una limitada disponibilidad de frecuencias o la necesidad de impedir la concentración en la propiedad de medios (AMARC, 2010: 45).

En cuanto a las plataformas tecnológicas, históricamente, el movimiento comunitario estuvo asociado a la radio y, fundamentalmente, a la radio FM porque los equipos y antenas de transmisión eran más económicos (López Vigil, 2005: 325). Pero, este trabajo entiende que, en una ley, esta sería una definición restrictiva.

La *Declaración Conjunta sobre diversidad en la radiodifusión* señala que “los diferentes tipos de medios de comunicación (públicos y privados, con y sin fines de lucro) deben ser capaces de operar en, y tener acceso equitativo a todas las plataformas de transmisión disponibles, incluyendo el nuevo dividendo digital” (CIDH et al., 2007).

En la misma línea, en los *Principios para un marco regulatorio democrático sobre radio y TV comunitaria* de AMARC, el número 5 es muy claro al señalar que:

Todas las comunidades organizadas y entidades sin fines de lucro tienen derecho a utilizar cualquier tecnología de radiodifusión disponible, incluyendo cable y otros vínculos físicos, señales satelitales o por cualquiera de las bandas de radio y TV y otros sistemas que utilicen el espectro radioeléctrico, tanto analógicos como digitales. Las características técnicas de la emisora, en el marco de la disponibilidad y planes de gestión del espectro, dependerán únicamente de las necesidades de la comunidad que sirve y de la propuesta comunicacional de la emisora (AMARC, 2009a: 4).

Como explica López Vigil, lo comunitario no se define “por el lugar que una emisora ocupa en el espectro radioeléctrico” (2005: 325). En la actualidad, una ley tendrá una definición *aceptable* de

medios de comunicación comunitarios en tanto no disponga restricciones en cuanto a la plataforma tecnológica.

INDEPENDENCIA

- ¿Establece explícitamente la necesidad de independencia de los medios comunitarios respecto de poderes políticos, partidos, gobierno, credos y empresas?
- ¿Puede un funcionario ser parte de un medio comunitario? ¿En qué condiciones?
- ¿Establece indicaciones muy puntuales o severas respecto de los contenidos?

Este indicador tiene que ver con uno de los componentes clave que hacen a la definición de medios comunitarios. No basta con que aparezcan definidos o mencionados. Es necesario que se garantice en los textos de las leyes su independencia con respecto al gobierno, partidos políticos, y empresas.

El Sistema Interamericano de Derechos Humanos, a través de su Relatoría para la Libertad de Expresión, señala que en la legislación debe estar definida, “apropiadamente” la independencia operativa y financiera de los medios comunitarios con respecto al Estado y otros intereses económicos (CIDH, 2007).

AMARC, por su parte, en sus principios en materia de diversidad y el pluralismo, señala que los marcos regulatorios tienen que asegurar condiciones equitativas y transparentes para el acceso a licencias a fin de asegurar “la independencia editorial” de los medios (AMARC, 2010: 101).

Y, más específicamente, en el Principio 30 señala:

Las leyes deben establecer condiciones de incompatibilidad e inhabilidad para ser titulares de servicios de comunicación audiovisual para quienes ocupen cargos electivos oficiales nacionales,

provinciales o municipales, funcionarios públicos de los distintos poderes, miembros de las Fuerzas Armadas y de seguridad, como así tampoco aquellos que hayan tenido participación comprometida con violaciones a los derechos humanos (AMARC, 2010: 86).

En su *Declaración de principios sobre libertad de expresión* la CIDH afirma, en relación al rol del Estado y la independencia de los medios:

La utilización del poder del Estado y los recursos de la hacienda pública; la concesión de prebendas arancelarias; la asignación arbitraria y discriminatoria de publicidad oficial y créditos oficiales; el otorgamiento de frecuencias de radio y televisión, entre otros, con el objetivo de presionar y castigar o premiar y privilegiar a los comunicadores sociales y a los medios de comunicación en función de sus líneas informativas, atenta contra la libertad de expresión y deben estar expresamente prohibidos por la ley. Los medios de comunicación social tienen derecho a realizar su labor en forma independiente. Presiones directas o indirectas dirigidas a silenciar la labor informativa de los comunicadores sociales son incompatibles con la libertad de expresión (CIDH, 2000).

Otra forma de minar la independencia de los medios desde los marcos legales, tiene que ver con la injerencia o las restricciones en materia de contenido. Ante los intentos de algunos gobiernos de controlar a los medios de comunicación a través de mecanismos regulatorios, en otra de sus declaraciones conjuntas, los relatores de libertad de expresión, calificaron de problemáticas estas injerencias en la línea editorial (CIDH et al., 2007).

Y la CIDH agrega: “[l]as leyes específicas sobre medios de comunicación no deben reproducir restricciones a los contenidos que ya están previstas en otras leyes, ya que esto es innecesario y puede ser objeto de abuso” (CIDH, 2003).

B. ACCESO A LAS LICENCIAS

Los medios audiovisuales son soporte para el ejercicio de derechos fundamentales. Esto es lo que se conoce como el derecho de antena. Así lo señala el Artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), dedicado a la Libertad de Pensamiento y de Expresión. En el inciso 3 de ese artículo, el documento firmado en 1969 y que constituye una de las bases del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, indica que “el abuso de controles oficiales o particulares” de las frecuencias radioeléctricas es una manera de restringir -de manera indirecta- el ejercicio de lo que, antes, definimos como derecho a la comunicación.

Para avanzar sobre este punto, veamos qué dicen algunos documentos que sientan estándares a nivel interamericano.

Por su parte, la *Declaración Conjunta sobre diversidad* de 2007, en el apartado “Sobre la Diversidad de Tipos de Medios de Comunicación”, señala que las ondas radioeléctricas deben ser administradas por los Estados de forma que se promueva la diversidad (CIDH et al., 2007).

La Relatoría de la CIDH en su informe 2002 contempla la cuestión técnica vinculada a la administración de las frecuencias y agrega que:

(...) los Estados en su función de administradores de las ondas del espectro radioeléctrico deben asignarlas de acuerdo a criterios democráticos que garanticen una igualdad de oportunidades a todos los individuos en el acceso a los mismos. Esto precisamente es lo que establece el Principio 12 de la Declaración de Principios de Libertad de Expresión (CIDH, 2002).

Para que esas voces a las que hacía referencia Fiss, efectivamente, sean oídas en la plaza pública, los marcos regulatorios deberían tener en cuenta la especificidad de este tipo de medios y facilitar el acceso a las licencias.

Por ejemplo, el Principio 12 de la *Declaración de Principios de la Libertad de Expresión* de la CIDH (2000) establece que “las asignaciones de radio y televisión deben considerar criterios democráticos que garanticen una igualdad de oportunidades para todos los individuos en el acceso a los mismos”. Y en sus *Estándares de libertad de expresión para una radiodifusión libre e incluyente*, su Relatoría de libertad de expresión señala que “la regulación sobre radiodifusión debería tener como finalidad asegurar igualdad de condiciones en el acceso a las frecuencias a fin de garantizar diversidad en los medios de comunicación” (CIDH, 2010a: 8).

INDICADORES

SI HAY O NO RESERVA DEL ESPECTRO RADIOELECTRICO PARA LOS COMUNITARIOS

- De haber, ¿la reserva es aceptable (33% o más)?
- ¿Tiene en cuenta todas las plataformas tecnológicas (analógica y digital) para las reservas?
- Los límites respecto al número de emisoras por localidad, ¿responden a disponibilidad del espectro?

A la hora de analizar los textos de las leyes y ver si estamos ante normas que, verdaderamente, tiendan a la democratización en los sistemas de medios, se prestará atención a si hay o no reserva de espectro radioeléctrico para los comunitarios. Sobre este “deber” de garantizar

reserva del espectro, se ha pronunciado el Sistema Interamericano. La CIDH, en el punto 109 de sus *Estándares de libertad de expresión*, señala al respecto:

(...) los Estados deben adoptar medidas positivas para incluir a los sectores sin fines comerciales en los medios de comunicación. Entre estas medidas aparece la de asegurar frecuencias del espectro de radiodifusión para los distintos tipos de medios, y disponer específicamente que ciertas frecuencias sean reservadas para el uso de los medios comunitarios, en especial cuando éstos no estén representados equitativamente en el espectro (CIDH, 2010a: 29).

El paso siguiente, en caso de que esa reserva exista, será verificar si la misma es aceptable. Para que la reserva sea equitativa entre los tres sectores de la comunicación (públicos, privados, y comunitarios), las leyes deberían prever una reserva de, como mínimo, un tercio del espectro radioeléctrico para los comunitarios.

También, habrá que detenerse en la cuestión de la digitalización. De acuerdo al Principio 12 de AMARC en materia de diversidad y pluralismo en los servicios de comunicación, una reserva equitativa del espectro debería contemplar las nuevas asignaciones para emisoras digitales (AMARC, 2010:6).

De haber límites en cuanto a la reserva del espectro, este trabajo entiende que debería tener que ver con la disponibilidad por localidad, tal como enuncian los *Principios para un marco regulatorio democrático sobre radio y TV comunitaria*:

(...) no deben haber límites arbitrarios y preestablecidos referidos a: áreas geográficas de servicio, cobertura, potencia o número de estaciones en una localidad particular, región o país, excepto restricciones razonables debido a una limitada disponibilidad de frecuencias o la necesidad de impedir la concentración en la propiedad de medios (AMARC, 2009a).

MECANISMOS DE OTORGAMIENTO

- ¿La ley prevé concursos o hay subasta? Si hay concursos, ¿de qué carácter son (abiertos, públicos)? ¿Hay concursos específicos?
- ¿Contempla auditoría de la sociedad civil en los procesos de otorgamiento de licencias?
- ¿Los pliegos para los medios comunitarios son gratuitos?
- ¿Existen pliegos y exigencias técnicas diferenciadas?
- ¿Se privilegian el proyecto comunicacional, y la participación de la comunidad en la emisora antes que la capacidad económica?
- ¿Se facilitan las presentaciones? ¿La norma prevé asesoramiento para los medios comunitarios en materia de llamados y concursos?
- ¿Exige alguna personería jurídica en particular que implique discriminación a los grupos que no la posean?
- ¿Comparado con medios comerciales, establece duraciones de licencias que pueden entenderse como discriminatorias?

La *Declaración de Principios de la Libertad de Expresión* de CIDH entiende, en su principio 29, que:

[L]a regulación sobre radiodifusión debería formar parte de una política activa de inclusión social que tienda a la reducción de las desigualdades existentes en la población respecto del acceso a los medios de comunicación. Esto exige que los Estados, al momento de regular la actividad de radiodifusión, tengan especialmente en consideración a grupos con dificultades para hacer efectivo dicho acceso. En tal sentido, la regulación debería tener como finalidad contribuir a que todos los sectores puedan competir en igualdad de condiciones, garantizando para ello reglas especiales que permitan el acceso de grupos tradicionalmente marginados del proceso comunicativo" (CIDH, 2010a: 8).

Y, más específicamente sobre radiodifusión comunitaria, la *Declaración Conjunta sobre Diversidad en la Radiodifusión* señala que “debe beneficiarse de procedimientos equitativos y sencillos para la obtención de licencias, no debe tener que cumplir con requisitos tecnológicos o de otra índole severos para la obtención de licencias, debe beneficiarse de tarifas de concesionaria de licencia” (CIDH et al., 2007).

En este sentido, en este trabajo se entiende que, para garantizar igualdad en las oportunidades, la adjudicación de licencias, en primer término, debería realizarse mediante concursos públicos. Por el contrario, las subastas, mecanismo basado en criterios únicamente económicos, en términos de la CIDH (2003) son incompatibles con la democracia y con el derecho a la comunicación.

Los concursos deberían ser abiertos, con reglas claras y con la participación de la sociedad civil en la auditoría de los mecanismos de otorgamiento de licencias. Como dice el Principio 28 de diversidad y pluralismo: “[E]l principio general para la adjudicación de concesiones para los sectores comunitario y comercial debe ser el concurso abierto, transparente y público, y debe incluir mecanismos de participación pública no vinculantes, como las audiencias públicas” (AMARC, 2010).

Asimismo, se entiende que una normativa que incluye, y promueve el desarrollo de los medios comunitarios, debería privilegiar el proyecto comunicacional, y la participación de la comunidad en la emisora como criterios antes la capacidad económica a la hora de otorgar licencias y autorizaciones.

Otros aspectos a analizar en las legislaciones y que pueden resultar discriminatorios tendrán que ver, entre otros, con la duración de las licencias comunitarias comparadas con las licencias para medios comerciales y con exigencias de, por ejemplo, personerías jurídicas.

VERIFICACIÓN DEL PRESTADOR COMO COMUNITARIO

- ¿Se prevén mecanismos de verificación de que el prestador es comunitario?
- ¿Cómo son esos mecanismos? ¿Incluyen la consulta a la comunidad?
- ¿Se tiene en cuenta el historial y el carácter de la organización?

Este es un punto importante y este trabajo considera que los textos de las leyes deberían ser claros y específicos en relación a la manera en que se dictamina que una licencia comunitaria se otorga, realmente, a una emisora de este tipo. Porque, como explica Gustavo Gómez (2011)¹¹ en muchos casos, puede ocurrir que recibe una licencia comunitaria un medio que es propiedad de una sola persona y, más allá de que brinde algún servicio a la comunidad, no lo convierte en comunitario. O un proyecto que no tiene arraigo en la comunidad a la que pretende servir.

La audiencia pública es un mecanismo que permite, por un lado, la participación y la fiscalización de la comunidad a la que el proyecto comunicacional pretende servir. El espacio de la audiencia permite comprobar que el proyecto es, efectivamente comunitario. Ayuda a comprobar en qué medida permiten ejercer el *acceso* y la *participación*, de los grupos que, tradicionalmente, han sido relegados en su capacidad de ejercer el derecho a la comunicación a través de medios audiovisuales.

11 Charla informativa organizada por la Dirección Nacional de Telecomunicaciones y Servicios de Comunicación Audiovisual en el Departamento de Durazno, Uruguay, el 18 de marzo de 2011.

Uno de los *Indicadores de Desarrollo Mediático* elaborados por UNESCO está relacionado con esto y señala que una política inclusiva y que promueve la diversidad debería contemplar “mecanismos como audiencias públicas para que las comunidades consignen su mandato a un medio comunitario y para renovar ese mandato a intervalos regulares” (UNESCO, 2008: 27). En la variable dedicada especialmente a la rendición de cuentas y participación, veremos este aspecto con más detenimiento.

VARIABLE

C. SOSTENIBILIDAD ECONÓMICA

No basta con mencionar a los medios comunitarios, o establecer una reserva adecuada del espectro en el texto de la ley. Son necesarias políticas para promoverlos.

Sobre el derecho a obtener fondos genuinos, los Principios de AMARC para garantizar la diversidad y el pluralismo en la radiodifusión y los servicios de comunicación audiovisual, señalan, en su punto 38, que:

Los Estados deben establecer en sus marcos regulatorios las condiciones necesarias y no discriminatorias para que los servicios de comunicación audiovisual obtengan en igualdad de condiciones recursos económicos genuinos por el desarrollo de sus actividades, sin perjuicio de las medidas que pudieran tomar en resguardo de la diversidad y el pluralismo en condiciones de equidad y transparencia, ya que ello permite asegurar la independencia editorial y establecer condiciones económicas que reconozcan los derechos humanos económicos, sociales y culturales de los participantes de los servicios (AMARC, 2010: 14).

Como ya se mencionó en la sección dedicada a las definiciones, los medios comunitarios tienen características y funciones sociales específicas. En la misma sección se señaló que tienen derecho a contar con fuentes de financiación y profundizamos esta noción de “sostenibilidad” a partir de los postulados de varios autores (Gumucio-Dagron, 2001a; ALER y AMARC ALC, 2008; Geerts y Van Oeyen, 2001)

Si el objetivo es democratizar los sistemas de comunicación, los medios comunitarios deben contar con facilidades y reglas especiales para “competir” en igualdad de condiciones con los sectores público y privado.

En esta variable, se analizarán los mecanismos que debería contemplar una legislación democrática para garantizar la sostenibilidad económica de los medios comunitarios.

INDICADORES

LA NORMA PREVÉ MECANISMOS DE FORTALECIMIENTO HACIA MEDIOS COMUNITARIOS

- ¿Prevé fondos públicos destinados a medios comunitarios? ¿Son a través de concursos especiales o son fondos constantes?
- ¿Prevé planes de creación de nuevos medios comunitarios o solo de fortalecimiento de los que existan?
- ¿Establece exenciones, ya sea de tipo impositivas o en materia de derechos de autor, por ejemplo?
- ¿Establece planes especiales para la digitalización?
- ¿Contempla la reubicación de equipamientos en desuso o reequipamiento?

En relación a este punto, AMARC, en su Principio 13 para promover marcos regulatorios democráticos, señala que:

La existencia de fondos públicos con recursos suficientes debería estar disponible para asegurar el desarrollo del sector de medios comunitarios. Es deseable que existan políticas públicas que exoneren o reduzcan el pago de tasas e impuestos, incluido el uso de espectro, para adecuarlos a las características y finalidad pública de estas emisoras (AMARC, 2009a: 5).

Asimismo, en sus *Principios para garantizar la diversidad y el pluralismo en la radiodifusión y los servicios de comunicación audiovisual* señala la necesidad de que estos fondos, deberían, idealmente, estar administrados por organismos independientes a fin de evitar asignaciones discriminatorias por parte de los gobiernos (AMARC, 2010: 103).

Por su parte, en lo que a promoción activa del desarrollo de los comunitarios, UNESCO establece como indicadores positivos que, en un sistema de medios, la estructura de los precios de las licencias de transmisión no sea prohibitiva, que existan “medidas estatales positivas para apoyar a los medios comunitarios impresos y difusivos, por ejemplo, precios preferenciales, tarifas descontadas” y que una proporción de los ingresos de la venta del espectro y de las licencias de cable y telecomunicaciones debería ser reinvertida en los medios comunitarios (2008: 27). Y entre las medidas que pueden implementar los Estados para apoyar a los medios comunitarios, señala la aplicación de precios preferenciales y tarifas descontadas (UNESCO, 2008:27).

En cuanto a la propuesta de incluir exenciones en materia de derechos de autor, como subindicador, creemos que está en sintonía con los cambios que se dan en la circulación, las formas de producción y el acceso a los contenidos en esta, la llamada “era digital”. Gran parte de

los marcos normativos en materia de propiedad intelectual en la región, y específicamente en nuestro país¹², son anticuados y “desbalanceados”. Como dice Lawrence Lessig (2005) las posibilidades creativas se ven debilitadas por estas normas que tienden, cada vez más, a proteger a las industrias en lugar de fomentar la diversidad artística. Por eso, marcos normativos estrictos en materia de propiedad intelectual conspiran la posibilidad de que los medios comunitarios, no solo se sostengan en términos económicos sino que, además, puedan acceder a los recursos indispensables para producir y compartirlos contenidos.¹³ En esta línea, nos apoyamos en lo que, entre otros documentos en la materia, señala la *Declaración Conjunta sobre Diversidad*, en su sección *Sobre la Diversidad del Contenido* sostiene que “[s]e debe lograr un balance adecuado entre la protección de los derechos de autor y derechos conexos y la promoción de la libre circulación de información e ideas en la sociedad, inclusive a través de medidas que fortalezcan el dominio público” (CIDH et al., 2007).

En relación a la cuestión del acceso a equipos, desde la perspectiva de la sostenibilidad, retomamos la *Declaración Conjunta sobre diversidad* que, en sus Puntos generales, reclama que los Estados promuevan el uso de tecnologías de bajo costo que “sean extensamente accesibles con miras a asegurar el amplio acceso a las nuevas plataformas de comunicación” y que exploren “soluciones tecnológicas a los problemas tradicionales de acceso” (CIDH et al., 2007). Y, en el apartado “Sobre la Diversidad de las Fuentes”, señala que “[s]e debe proveer apoyo a

¹² En Argentina la normativa vigente está dada por la Ley de Propiedad Intelectual 11.723 aprobada en 1933. Ver más en <http://www.bea.org.ar/2010/07/la-regulacion-argentina-comentarios-sobre-la-ley-de-propiedad-intelectual-11723/>

¹³ Sobre este tema se puede consultar: Ferrari, “¿Piratas forever?: sobre medios comunitarios y derechos de autor”. Disponible en: <http://cpr.org.ar/2012/04/piratas-for-ever-sobre-medios-comunitarios-y-derechos-de-autor/>

aquellos que deseen establecer nuevos tipos de medios de comunicación, con base en criterios equitativos y objetivos aplicados en forma no discriminatoria” (CIDH et al., 2007).

En la misma declaración, en el apartado “Sobre la Diversidad de Tipos de Medios de Comunicación” apunta, en relación a la digitalización, que los Estados deben poner en práctica “medidas para asegurar que el costo de la transición digital no limite la capacidad de los medios comunitarios para operar” (CIDH et al., 2007).

AMARC dedica uno de sus *Principios para un marco regulatorio democrático sobre radio y TV comunitaria* a este punto:

La superación de la brecha digital y la inclusión de todos los sectores a la Sociedad de la Información y el Conocimiento, exige que los Estados adopten mecanismos para garantizar el acceso y migración de los medios comunitarios a las nuevas tecnologías. Los retos que plantea la convergencia de medios y la digitalización de los soportes analógicos deben enfrentarse en un entorno de adaptabilidad tecnológica y regulatoria, transparencia y equidad (2009a:5).

En los *Indicadores de Desarrollo Mediático* de UNESCO, hay un punto (el 2.2) dedicado a las medidas positivas que pueden tomar los Estados para promover “a los medios pluralistas”. Un indicador del reconocimiento de los medios comunitarios tendrá que ver, para UNESCO, con que los organismos reguladores asignen las licencias digitales a una “diversa gama de operadores comerciales y no comerciales” (2008: 24).

PUBLICIDAD

- ¿Permite a los medios comunitarios financiarse mediante publicidad?
- ¿Contempla cuotas de asignación de publicidad oficial para este tipo de medios?

En cuanto a qué deberían decir los marcos normativos sobre este punto, la Relatoría Especial de la CIDH ha señalado, en su Informe 2007, que debe estar clara la posibilidad de que los medios comunitarios utilicen publicidad como medio para financiarse.

Otra herramienta que se toma en este trabajo para establecer este indicador tiene que ver con los *Estándares de libertad de expresión para una radiodifusión libre e incluyente* que afirman que:

(...) la regulación sobre radiodifusión debería apuntar a superar las desigualdades existentes en el acceso a los medios de comunicación, por ejemplo, de sectores sociales desfavorecidos económicamente. En este sentido, los Estados no sólo deben abstenerse de discriminar a estos sectores sino que además deben promover políticas públicas activas de inclusión social (CIDH, 2010a: 11).

En la *Declaración Conjunta sobre Diversidad* también se hace referencia a este punto al señalar que:

La utilización del poder del Estado y los recursos de la hacienda pública; la concesión de prebendas arancelarias; la asignación arbitraria y discriminatoria de publicidad oficial y créditos oficiales; el otorgamiento de frecuencias de radio y televisión, entre otros, con el objetivo de presionar y castigar o premiar y privilegiar a los comunicadores sociales y a los medios de comunicación en función de sus líneas informativas, atenta contra la libertad de expresión y deben estar expresamente prohibidos por la ley (CIDH et al., 2007).

Por el lado de AMARC, su Principio 20 en materia de diversidad y pluralismo y relacionado con el financiamiento, dice que:

Los medios comunitarios tienen derecho a asegurar su sustentabilidad económica, independencia y desarrollo a través de recursos obtenidos mediante donaciones, auspicios, patrocinios, publicidad comercial y oficial y otros legítimos. Todo ellos deberán ser reinvertidos íntegramente en el funcionamiento de la emisora para el cumplimiento de sus objetivos y fines. Cualquier límite en el tiempo o cantidad de publicidad debe ser razonable y no discriminatorio. Los medios deben rendir cuentas de forma periódica a la comunidad a la que representan haciendo transparente y público el manejo de sus recursos (AMARC, 2010: 55).

Uno de los subindicadores elaborados por UNESCO para comprobar la promoción de los medios comunitarios señala que:

El Estado y las OSC pueden ayudarles a prosperar a la prensa comunitaria, prestando su apoyo para el fortalecimiento de sus capacidades, y el apoyo indirecto de los servicios básicos del Estado o sus organizaciones financieras (...). En cambio, se puede hostigar a los medios comunitarios, por ejemplo, imponiendo costos prohibitivos para nuevos títulos, y dejando de contratar publicidad por parte del Gobierno (2008: 26).

En cuanto al subindicador de la matriz que presenta este trabajo, dedicado a la publicidad oficial, partimos de los principios que, en 2010, la CIDH fijó sobre la regulación en la materia. La CIDH señala que los criterios de adjudicación de publicidad oficial no deben utilizarse como una barrera indirecta al ejercicio del derecho a la comunicación del sector comunitario:

(...) no resulta aceptable que en la distribución de la pauta publicitaria se discrimine a los medios de comunicación por el modelo bajo el cual operan. En este sentido, la exclusión de los medios de difusión comunitarios o alternativos del reparto del presupuesto publicitario por el mero hecho de funcionar bajo criterios no comerciales resulta una discriminación inaceptable bajo los parámetros de la Convención Americana. Esos medios deberían ser incluidos en condiciones de

igualdad en los procesos de selección y criterios de asignación en consideración de su cobertura o audiencia” (CIDH, 2010b).

En la misma línea, la declaración conjunta en materia de diversidad, recomienda que se implementen medidas para asegurar que no sea utilizada como un medio para la interferencia política en los medios de comunicación (CIDH et al., 2007).

VARIABLE

D. DISEÑO INSTITUCIONAL

En este punto se analizarán las instituciones, organismos de aplicación, agencias, y consejos creados por las leyes a analizar. Y, teniendo en cuenta que se indagará en la democratización (o no) que promueven estos marcos legales en los sistemas de comunicación, este análisis prestará especial atención a lo relacionado con la participación de la sociedad civil y los representantes del sector comunitario en estas instituciones y a su independencia.

INDICADORES

PARTICIPACIÓN CIUDADANA

- ¿La ley crea instituciones con participación de la sociedad civil y del sector comunitario de la comunicación?

- De crear instituciones con participación de la sociedad civil, ¿estas tienen poder de decisión, recomendación, fiscalización?
- ¿Estas instituciones son potencialmente beneficiosas para el desarrollo de los medios comunitarios?
- ¿Existen consejos asesores en materia de comunicación comunitaria?

En sus *Estándares para radiodifusión incluyente*, la CIDH (2010a) señala que los marcos regulatorios deberían contemplar una autoridad de aplicación plural y que contemple la participación ciudadana (CIDH, 2010a: 14 y 15).

AMARC, por su parte, señala que en materia de regulaciones en comunicación “se debe garantizar una efectiva participación de la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones” (AMARC 2009a). En esa línea, y como ya señalamos, a la hora del otorgamiento de licencias, por ejemplo, el principio general debería ser el concurso abierto, transparente y público, y con mecanismos de participación pública, como las audiencias públicas, por ejemplo (AMARC, 2009a).

INDEPENDENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

- ¿La autoridad de aplicación es independiente del Poder Ejecutivo? Y, ¿con respecto a partidos políticos y al sector privado de la comunicación?
- De haber instituciones con participación de la sociedad civil y de los medios comunitarios, ¿tienen poder de fiscalización y control de la autoridad de aplicación y sus decisiones?
- ¿Están previstos mecanismos abiertos, transparentes y participativos en los procesos de designación de integrantes de los organismos de aplicación y/o instituciones creadas por la ley?
- ¿Contempla posibilidad de auditoría de la sociedad civil en el otorgamiento de las licencias?

En sus *Estándares para radiodifusión incluyente*, la CIDH, señala que la definición de las Políticas de Comunicación, entonces, no debe quedar relegada, únicamente, en la autoridad de aplicación. En todo caso, ésta sólo podría completar o especificar los aspectos sustantivos definidos previa y claramente en la ley (CIDH, 2010a:6). Y, específicamente, sobre su conformación, señala que:

(...) debe ser independiente, tanto de la influencia gubernamental como de los grupos privados vinculados a la radiodifusión pública, privada/comercial o comunitaria. Debería (...) estar sometid[a] a procedimientos claros, integralmente públicos, transparentes y sometid[a] estrictamente a los imperativos del debido proceso y a un estricto control judicial. Sus decisiones deben ser públicas, estar ajustadas a las normas legales existentes y encontrarse adecuadamente motivadas. Finalmente, debe tratarse de un cuerpo responsable que rinda cuentas públicamente de su gestión (CIDH, 2010a:14).

La CIDH también sostiene que “es fundamental que los órganos de regulación o fiscalización de los medios de comunicación sean independientes del poder ejecutivo, se sometan completamente al debido proceso y tengan un estricto control judicial” (CIDH, 2010a:14). Los relatores de libertad de expresión en su *Declaración conjunta sobre diversidad* llaman la atención sobre el potencial abuso que pueden significar los sistemas de regulación cuando “los órganos de control no cuentan con suficiente protección contra la interferencia política o de otra índole” (CIDH et al., 2007). En términos de los relatores, esto afecta, particularmente, la diversidad.

Los relatores agregan:

La regulación de los medios de comunicación con el propósito de promover la diversidad, incluyendo la viabilidad de los medios públicos, es legítima sólo si es implementada por un

órgano que se encuentre protegido contra la indebida interferencia política y de otra índole, de conformidad con los estándares internacionales de derechos humanos (CIDH et al., 2007).

En la misma declaración también señalan que “[!]la transparencia debe ser el sello distintivo de los esfuerzos de las políticas públicas en el área de la radiodifusión. Este criterio debe ser aplicable a la regulación, propiedad, esquemas de subsidios públicos y otras iniciativas en cuanto a políticas” (2007). En este sentido, un mecanismo clave para fiscalizar las medidas y la publicidad en las designaciones, entre otras cosas, tiene que ver con el derecho de acceso a la información pública, derecho fundamental de los individuos en la *Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión* (CIDH, 2000).

Por su parte, el Principio 8 de radio y TV comunitaria dice:

El otorgamiento de licencias, las asignaciones de frecuencias y otros aspectos del funcionamiento del servicio de radiodifusión comunitaria deberán ser regulados por organismos estatales independientes del gobierno, así como de grupos económicos y empresariales. Se debe garantizar una efectiva participación de la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones. El debido proceso y la posibilidad de recurrir sus decisiones son garantías necesarias en un Estado de Derecho (AMARC, 2009a:4).

Asimismo, en su marco para una radiodifusión democrática, la organización que nuclea a los medios comunitarios dice sobre los organismos de aplicación:

El otorgamiento de concesiones y las asignaciones de uso de frecuencias, cuando correspondan, para los servicios de radiodifusión y de comunicación audiovisual, así como las tareas de

aplicación, regulación y fiscalización deben ser desarrolladas por organismos estatales autárquicos e independientes del gobierno en el ejercicio de su mandato y protegidos de la interferencia de grupos económicos o empresariales. Se debe garantizar una efectiva participación de la sociedad civil en estos procesos (AMARC, 2010: 10).

En la misma línea, UNESCO, en sus *Indicadores de Desarrollo Mediático* en el apartado sobre el “Sistema para regular los medios difusivos” incluye como una cuestión clave que la independencia de la autoridad regulatoria se garantice en las leyes y se respete en la práctica (2008:14). También, señala que sus atribuciones y responsabilidades deben establecerse, claramente, en el texto de la ley y que tiene la obligación formal de rendir cuentas al público (UNESCO, 2008:14 y 15).

Matriz de análisis

Tipo de datos: cualitativos

Fuente: texto de la LSCA y su decreto reglamentario

Recolección: lectura y análisis

Variable	Indicador	Subindicadores
A. DEFINICIÓN DE MEDIOS COMUNITARIOS	<p>Si aparece o no la mención a medios comunitarios en la ley, y si los define aceptablemente</p> <p>Independencia</p>	<ul style="list-style-type: none">• ¿Considera algún término relacionado al movimiento de medios comunitarios (comunitario, alternativo, popular)?• ¿Distingue las especificidades de lo comunitario dentro de los sin fines de lucro?• ¿Considera la tecnología FM solamente, o también AM y TV?• ¿Restringe o no cobertura y alcance geográfico? • ¿Establece explícitamente la necesidad de independencia de los medios comunitarios respecto de poderes políticos, partidos, gobierno, credos y empresas?• ¿Puede un funcionario ser parte de un medio comunitario? ¿En qué condiciones?

		<ul style="list-style-type: none"> • ¿Establece indicaciones muy puntuales o severas respecto de los contenidos?
B. ACCESO A LICENCIAS	<p>Si hay o no reserva de espectro radioeléctrico para los comunitarios</p> <p>Mecanismos de otorgamiento</p>	<ul style="list-style-type: none"> • De haber, ¿la reserva es aceptable (33% o más)? • ¿Tiene en cuenta todas las plataformas tecnológicas (analógica y digital) para las reservas? • Los límites respecto al número de emisoras por localidad, ¿responden a disponibilidad del espectro? • ¿La ley prevé concursos o hay subasta? Si hay concursos, ¿de qué carácter son (abiertos y públicos)? ¿Hay concursos específicos? • ¿Hay auditoría de la sociedad civil en los procesos de otorgamiento de licencias? • Los pliegos para los medios comunitarios, ¿son gratuitos? • ¿Existen pliegos y exigencias técnicas diferenciadas? • ¿Se privilegian el proyecto comunicacional, y la participación de la comunidad en la emisora antes que la capacidad económica? • ¿Se facilitan las presentaciones? La norma, ¿prevé asesoramiento para los medios comunitarios en materia de llamados y concursos? • ¿Exige alguna personería jurídica

	Verificación del prestador como comunitario	<p>en particular que implique discriminación a los grupos que no la posean?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Comparado con medios comerciales, ¿establece duraciones de licencias que pueden entenderse como discriminatorias? • ¿Se prevén mecanismos de verificación de que el prestador es comunitario? • ¿Cómo son esos mecanismos? ¿Incluyen la consulta a la comunidad? • ¿Se tiene en cuenta el historial y el carácter de la organización?
C. SOSTENIBILIDAD ECONÓMICA	Si prevén mecanismos de fortalecimiento hacia medios comunitarios	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Prevé concursos especiales o fondos constantes? • ¿Prevé exenciones impositivas? • ¿Establece planes especiales para la digitalización? • ¿Prevé planes de creación de nuevos medios comunitarios o solo de fortalecimiento de los que existan? • ¿Prevé la reubicación de equipamientos en desuso o reequipamiento?

	Si permite publicidad	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Permite o prohíbe publicidad? • ¿Contempla cuotas de asignación de publicidad oficial para comunitarios?
D. DISEÑO INSTITUCIONAL	Participación ciudadana	<ul style="list-style-type: none"> • ¿La ley crea instituciones con participación de la sociedad civil y del sector comunitario de la comunicación? • De crear instituciones con participación de la sociedad civil, ¿estas tienen poder de decisión, recomendación, fiscalización? • Estas instituciones, ¿son potencialmente beneficiosas para el desarrollo de los medios comunitarios? • ¿Existen consejos asesores en materia de comunicación comunitaria?
	Independencia y rendición de cuentas	<ul style="list-style-type: none"> • La autoridad de aplicación ¿es independiente del Poder Ejecutivo? ¿Y con respecto a partidos políticos y al sector privado de la comunicación? • De haber instituciones con participación de la sociedad civil y de los medios comunitarios, ¿tienen poder de fiscalización y control de la autoridad de aplicación y sus decisiones? • ¿Están previstos mecanismos abiertos, transparentes y

		<p>participativos en los procesos de designación de integrantes de los organismos de aplicación y/o instituciones creadas por la ley?</p> <ul style="list-style-type: none">• ¿Contempla posibilidad de auditoría de la sociedad civil en el otorgamiento de las licencias?
--	--	---

3. ANÁLISIS DE LA LEY DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL

"Illegal es quien se pone al margen de la ley. O contra la ley. Pero resulta que en las Cartas Magnas de nuestros países se reconoce la libertad de expresión y el derecho de todo ciudadano a difundir sus ideas, sin limitación de fronteras, a través de cualquier medio de comunicación. Ésa es la primera ley.

Más bien, los ilegales, los inconstitucionales, son aquellos que no conceden frecuencias a las organizaciones civiles cuando éstas las solicitan".

José Ignacio López Vigil

Manual urgente para radialistas (2005)

3.1 Medios comunitarios en Argentina: una historia de alegalidad

El origen de los medios comunitarios¹⁴ en Argentina tuvo lugar con el regreso de la democracia en 1983. Siguiendo a Larisa Kejval, podría decirse que, entre 1983 y 1986, las radios comenzaron a gestarse "tímidamente" y, entre 1987 y 1989, se dio lo que se denominó como "explosión" de este tipo de medios (2009:24). A diferencia de lo que ocurrió en otras partes de

¹⁴ En los comienzos, el movimiento estaba integrado, por radios FM. Además del contexto político cultural, el surgimiento de las radios comunitarias tuvo que ver con el desarrollo de la tecnología FM que ingresa a nuestro país en la década del 80. La tecnología y el equipamiento eran mucho más económicos y accesibles que los necesarios para transmitir en amplitud modulada (Kejval, 2009:33).

América Latina¹⁵ en nuestro país las emisoras comunitarias estaban ligadas, fundamentalmente, a nuevos actores sociales que, hasta el momento, no habían sido representados políticamente: movimientos de mujeres, estudiantes, grupos de jóvenes, organizaciones barriales, movimientos de derechos humanos y organizaciones ecologistas (Kejval, 2009: 23).

Pero, como explica Kejval en su libro *Truchas*, “los deseos y necesidades de expresión de diversos sectores de la sociedad civil se chocaron con un sistema de propiedad de medios de comunicación y con una legislación en radiodifusión que tornaban imposible la realización del derecho a la comunicación en un marco de legalidad” (2009: 25 y 26). Según María Cristina Mata, que el fenómeno de las radios comunitarias haya tenido lugar bastante más tarde en nuestro país se explica, en parte, por la cuestión legal. Según Mata, el modelo Sutatenza o el de las radios mineras bolivianas no prosperaron en Argentina porque instituciones tradicionales como los sindicatos y la Iglesia no podían acceder a licencias ni autorizaciones para transmitir (Kejval, 2009: 21 y 22).

El marco regulatorio, al momento del surgimiento y explosión de estas experiencias, estaba dado por el Decreto-ley de Radiodifusión 22.285 sancionado en 1980 por la última dictadura militar. El decreto-ley, diseñado por funcionarios del Poder Ejecutivo y del sector empresario vinculado a la comunicación (Postolski y Marino, 2005:175) solo permitía a las personas físicas o jurídicas con fines de lucro acceder a licencias. Las emisoras comunitarias estaban confinadas a operar en la ilegalidad. De ahí que se las llame “truchas” o “piratas”.

¹⁵ Los medios comunitarios, en América Latina, surgen a fines de la década del 40 y comienzos de los 50 con las experiencias vinculadas, por un lado, a la Iglesia Católica y sus “escuelas radiofónicas” y, por otro, a los sindicatos (ver López Vigil, 1997).

El regreso de la democracia no trajo consigo la renovación del marco regulatorio en materia de medios ni una mejora de la situación legal de los comunitarios¹⁶. Durante los gobiernos posteriores tampoco se aprobó una nueva ley de radiodifusión pero existieron intentos de regular la situación de las radios: se abrió un registro y se otorgó a algunas de esas emisoras un Permiso Precario Provisorio, que les reconocía cierto status legal (Kejval, 2009: 34)¹⁷.

Un avance significativo en cuanto a la situación legal de las emisoras comunitarias tuvo lugar, años más tarde, en 2003, con el fallo de la Corte Suprema de Justicia que declaró inconstitucional el párrafo del Artículo 45 del Decreto-ley 22.285 que impedía a las personas jurídicas no comerciales acceder a licencias de comunicación¹⁸. En términos de la Corte, ese párrafo resultaba violatorio, entre otras cosas, de la Constitución Nacional, de estándares internacionales en materia de derechos humanos e, incluso, de otros artículos de la norma sancionada por el gobierno de Videla (Marino y Mastrini, 2008)¹⁹.

En 2005, durante el gobierno de Néstor Kirchner, este fallo se convirtió en la Ley 26.053 que implicó una mejora en el acceso de algunos sectores excluidos a las licencias. Esta ley reemplazaba el Artículo 45 de la norma de la dictadura y permitía a las organizaciones sin fines de

¹⁶ Para profundizar en las Políticas de Comunicación durante el gobierno de Ricardo Alfonsín, ver el trabajo de Sergio Com en el libro editado por Guillermo Mastrini *Mucho ruido, pocas leyes* (2005).

¹⁷ Durante los gobiernos de Menem se introdujeron varias modificaciones a la norma 22.285. Ver más en el trabajo de Rossi en *Mucho ruido, pocas leyes* (2005).

¹⁸ Como explican Marino y Mastrini (2008), la resolución de la Corte se dio en el marco de la causa iniciada por la Asociación Mutual Carlos Mujica, que operaba la radio comunitaria La Ranchada. Esta sanción sólo tenía efecto para la emisora demandante. Para que la regla fuera general era preciso la modificación de la ley por parte del Parlamento.

¹⁹ El fallo completo está disponible en: http://www.catedras.fsoc.uba.ar/lorete/jurisprudencia_relevante/mujica_carlos_raiodifusion.pdf

lucro prestar servicios de televisión por cable y solicitar permisos para operar frecuencias de radio y TV de alcance limitado en sus localidades de origen (Marino y Mastrini, 2008).

Hasta aquí un breve repaso de la situación legal (o alegal, más bien) en la que funcionaron los medios comunitarios en nuestro país hasta el cambio del marco regulatorio a partir de la aprobación de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual en 2009.

3.2 A partir de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual

En octubre de 2009 el Congreso de la Nación, con amplia mayoría en ambas cámaras, aprobó la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual N° 26.522 (LSCA). La LSCA reemplazó al Decreto-ley de Radiodifusión 22.285 de 1980, una norma sancionada durante la última dictadura que estaba en línea con la doctrina de la seguridad nacional, y expresaba rasgos autoritarios, centralistas y discriminatorios (Postolski y Marino, 2005; Elíades 2008).

La LSCA fue elaborada con el apoyo de varios sectores ligados a la comunicación, entre ellos la Coalición por una Radiodifusión Democrática, un conjunto de organizaciones de la sociedad civil que propuso los “21 puntos básicos por el derecho a la comunicación”, recogidos, en su mayoría en el articulado de la ley (Marino, Mastrini y Becerra, 2011:8).

Cabe destacar, asimismo, que la aprobación de la ley fue precedida por un proceso inédito de debate que incluyó la divulgación del proyecto de ley, la realización de foros nacionales, la posibilidad de aportar modificaciones por escrito en la web y en la oficina del COMFER, y la realización de audiencias públicas, entre otras (Godinez Galay, 2012: 139).

La LSCA, señalada por Frank La Rue, el Relator Especial de Naciones Unidas en materia de libertad de expresión, como un modelo positivo (ONU, 2010:19), establece cuestiones clave como: mecanismos que dificultan la constitución de oligopolios altamente concentrados e impedimentos a la propiedad cruzada, permitiendo que nuevos actores se sumen al mercado; con respecto a la norma anterior, reduce el poder del Ejecutivo en el organismo creado para aplicar la ley (LSCA, 2009: Arts. 10 y 12), exige cuotas de producción local a todos los operadores del sistema, entre otras cosas (Marino, Mastrini y Becerra, 2011:8).

Y, en lo que nos interesa en particular en este trabajo, permite a los medios comunitarios acceder a licencias y participar de la comunicación en tanto emisores. En el apartado que viene a continuación, se analizará de qué manera los contempla, si los fomenta y si es, efectivamente, una ley inclusiva en ese aspecto.

3.3 Análisis de la LSCA y su decreto reglamentario

A. DEFINICIÓN DE MEDIOS COMUNITARIOS

INDICADORES

SI APARECE O NO LA MENCIÓN A MEDIOS COMUNITARIOS EN LA LEY, Y SI LOS DEFINE

ACEPTABLEMENTE

- ¿Considera algún término relacionado al movimiento de medios comunitarios (ya sea comunitario o alternativo, popular, etc.)?
- ¿Distingue las especificidades de lo comunitario dentro de los sin fines de lucro?
- ¿Restringe o no cobertura y alcance geográfico?
- ¿Considera la tecnología FM solamente? ¿O también AM y TV?

Al igual que en muchos de los nuevos cuerpos normativos aprobados en la región en los últimos años²⁰, la LSCA contempla a las emisoras comunitarias. La ley argentina las define en tanto:

[A]ctores 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

²⁰ Por citar algunos ejemplos, nos encontramos con menciones específicas a este tipo de medios en los marcos normativos vigentes en Bolivia y su Reglamento de telecomunicaciones en áreas rurales (2007), que incluye un capítulo específico dedicado a la radiodifusión comunitaria; en el Decreto 2805 (2008) de Colombia que hace mención a la “radiodifusión sonora comunitaria”; en la Ley 20.433 de Servicios de Radiodifusión Comunitaria y Ciudadana chilena (2010) y en la reciente Ley Orgánica de Comunicación (2013) aprobada en Ecuador.

participación de la comunidad, tanto en la propiedad del medio, como en la programación, administración, operación, financiamiento y evaluación (LSCA, 2009: Art. 4).

Esta definición retoma los aspectos presentes en la conceptualización desarrollada a lo largo de este trabajo y cumple con los estándares y recomendaciones en la materia. Por eso, este trabajo entiende, la ley es inclusiva en ese sentido.

En la LSCA, asimismo, se citan documentos como la *Declaración Conjunta sobre la Diversidad en la Radiodifusión* (CIDH et al., 2007), informes de la CIDH, y un estudio presentado ante el Parlamento Europeo sobre medios comunitarios, que dan cuenta de la importancia del reconocimiento legal específico a los mismos. Con el mismo objetivo, también se mencionan normativas de otros países que los reconocen como las de Australia e Irlanda.

Sin embargo, en el texto de la ley, desde esa primera aparición del término en el apartado *Definiciones*, recién nos volvemos a topar con el término en el Artículo 97. La mayoría de las apariciones, como explica en su trabajo Godínez Galay (2011), tienen que ver con notas al pie que sirven de fundamento para la redacción de los artículos o como parte de los nombres de las organizaciones que aportaron modificaciones al proyecto.

El problema que se desprende del análisis tiene que ver con que, más allá de la definición aceptable y los documentos en los que se apoya para hablar de su importancia, la LSCA no diferencia a los medios comunitarios de otros medios que tampoco persiguen el beneficio económico pero poseen lógicas de gestión y participación distintas a los de los medios comunitarios como fundaciones privadas, y sindicatos, por ejemplo. En síntesis, esa primera definición inclusiva no se retoma en el resto de la ley y los comunitarios con sus especificidades quedan englobados dentro del concepto "gestión privada sin fines de lucro" (LSCA, 2009: Art. 21).

Como se explicó antes, que no tengan afán de lucro no es lo único que hace a la definición de comunitarios. Hay muchos otros aspectos que deben ser contemplados y, de hecho, aparecen en la definición que propone la misma ley²¹. La definición que aparece en la ley es aceptable pero este trabajo ve como un problema que no se retome a lo largo del texto para proponer, como se verá más adelante, condiciones diferenciadas para acceder a las licencias o mecanismos de fomento que atiendan a las características particulares del sector.

Siguiendo con otro de los subindicadores de la matriz que se presenta en este trabajo, es destacable que el texto de la LSCA, aclare, específicamente, que no se puede entender a lo comunitario en tanto pequeño o asociado a una cobertura geográfica restringida (LSCA, 2009: Art. 4). Esto la convierte en una regulación más inclusiva que algunas normas específicas sobre medios comunitarios de América Latina²² que no contemplan que el trabajo de una organización puede ser masivo y darse a conocer más allá del área en la que realiza su trabajo y asocian comunitario a baja potencia. La única restricción en ese sentido, tiene que ver con la reserva de frecuencias para los medios que, al momento de aprobada la ley, cuenten con Permisos Precarios Provisorios. Esa reserva prevista es de hasta un 1 KW de potencia o lo que haya solicitado, en su momento, el medio en cuestión (LSCA, 2009: Art. 159).

Y, en cuanto a las tecnologías, la definición -en tanto no especifica lo contrario- incluye los servicios de radiodifusión sonora, tanto en AM como en FM, así como televisión. A diferencia de,

21 En la primera propuesta de ley presentada por el Poder Ejecutivo el 18 de marzo de 2009 los medios comunitarios no aparecían mencionados. Esa definición se cambió de la propuesta original después de los foros de discusión gracias a los aportes de las organizaciones que nuclean a los medios comunitarios como la Red Nacional de Medios Alternativos, AMARC y FARCO, entre otros.

22 Es el caso de la Ley 20.433 de Servicios de Radiodifusión Comunitaria y Ciudadana de Chile y el Reglamento de Servicios de radiodifusión de pequeña y mediana cobertura o radios comunitarias (2009) de Paraguay.

por ejemplo, el Decreto 2805 colombiano que solo considera la FM, la LSCA no discrimina a los comunitarios en materia de tecnologías y soportes. En el decreto de reglamentación de la LSCA, Decreto 1225 de 2010, no hay cambios ni especificaciones en relación en la definición que aparece en el Artículo 4 de la ley.

INDEPENDENCIA

- ¿Establece explícitamente la necesidad de independencia de los medios comunitarios respecto de poderes políticos, partidos, gobierno, credos y empresas?
- ¿Puede un funcionario ser parte de un medio comunitario? ¿En qué condiciones?
- ¿Establece indicaciones muy puntuales o severas respecto de los contenidos?

La ley señala, específicamente, que los medios comunitarios son “independientes y no gubernamentales” (LSCA, 2009: Art. 4). Esto marca una diferencia, por lo menos desde el texto del marco normativo vigente, con respecto a las acciones que, en algunos países, están encarando los gobiernos en relación a la creación y al financiamiento de redes de radios que se presentan como comunitarias²³.

En el Inciso h del Artículo 24 establece que no pueden ser licenciatarios de medios de comunicación -en general- los magistrados judiciales, legisladores, funcionarios públicos, militares o personal de seguridad en actividad. Pero señala que esta condición no será exigida cuando se trate de “meros integrantes” de una persona de existencia ideal sin fines de lucro. La norma deja entonces abierta la posibilidad de que, por ejemplo, organizaciones y/o fundaciones que cuentan

23 Es el caso, por ejemplo, del Sistema o Red Nacional de Radios de los Pueblos Indígenas y Originarios, creadas por el Ejecutivo boliviano (AMARC, 2009b) y las redes de emisoras financiadas por el gobierno en Venezuela (AMARC, 2009b; CPJ, 2012).

con funcionarios en sus consejos asesores puedan acceder a una licencia de un medio sin fin de lucro. El decreto reglamentario aclara que no se considerarán meros integrantes a “quienes ocupen cargos en los órganos de dirección o fiscalización de las entidades” (Decreto 1225, 2010).

Asimismo, la LSCA establece que directivos y consejeros de “personas de existencia ideal sin fines de lucro” no podrán “tener vinculación directa o indirecta con empresas de servicios de comunicación audiovisual y de telecomunicaciones, nacionales o extranjeras del sector privado comercial” (LSCA, 2009: Art. 25 Inciso b). Esto restringe, de alguna manera, la posibilidad de que, por ejemplo, fundaciones asociadas a empresas que operan medios comerciales (como la Fundación Noble o la Fundación Telefónica, por mencionar dos) compitan bajo la denominación “privados sin fines de lucro”.

En cuanto a contenidos, y a diferencia de otros marcos regulatorios aprobados en la región en el último tiempo²⁴, más allá de las obligaciones que establece la ley con respecto a la protección al menor (LSCA, 2009: Art. 68), los porcentajes de producción nacional (LSCA, 2009: Art. 65), la emisión de publicidad (LSCA, 2009: Arts. 81 y 82), y los contenidos que puedan estar relacionados con el trato discriminatorio (LSCA, 2009: Art. 70), no regula en la materia. Es más, la ley señala que busca “la expresión libre y pluralista de ideas y opiniones en los servicios de comunicación audiovisual” y que la responsabilidad editorial y en cuanto a los contenidos es del adjudicatario de la licencia (LSCA, 2009: Art. 34). Esto lo establece para todos los medios en general. Y en el decreto de reglamentación no aclaraciones en este aspecto.

24 Es el caso de la llamada “Ley Resorte” de Venezuela, por citar uno. Ver al respecto el análisis de la organización Artículo 19 (2011) disponible en <http://www.articulo19.org/data/files/medialibrary/2894/11-12-09-ANAL-Venezuela-ES.pdf>

B. ACCESO A LAS LICENCIAS

INDICADORES

SI HAY O NO RESERVA DEL ESPECTRO RADIOELECTRICO PARA LOS COMUNITARIOS

- De haber, ¿la reserva es aceptable (33% o más)?
- ¿Tiene en cuenta todas las plataformas tecnológicas (analógica y digital) para las reservas?
- Los límites respecto al número de emisoras por localidad, ¿responden a disponibilidad del espectro?

La ley señala, entre sus objetivos, que busca una administración del espectro radioeléctrico “en base a criterios democráticos” (LSCA, 2009: Art. 3 Inciso I). En esa línea, establece una reserva que consideramos aceptable del treinta y tres por ciento 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” (LSCA, 2009: Art. 89). En este sentido, la ley argentina está en línea con otras normativas de la región²⁵ y con los estándares internacionales.

²⁵ La recientemente aprobada Ley Orgánica de Comunicación de Ecuador, por ejemplo, contempla el 34 por ciento del espectro para medios comunitarios (ver, al respecto el análisis de APC en <http://www.apc.org/es/news/nueva-ley-de-comunicacion-en-ecuador-avances-en-acl>). Otro caso es el de la Ley 18.232 de Radiodifusión Comunitaria de Uruguay, aprobada en 2007 y reconocida internacionalmente como uno de los marcos regulatorios más avanzados en la materia que en su Artículo 5 establece la reserva para servicios de radiodifusión comunitaria “al menos un tercio del espectro radioeléctrico por cada localidad en todas las bandas de frecuencia de uso analógico y digital y para todas las modalidades de emisión”.

En el caso de los medios gestionados por los Pueblos Originarios, que en la ley aparecen diferenciados de los sin fines de lucro en general, se establece una reserva de una frecuencia de AM, una de FM y una de televisión en las localidades donde cada pueblo esté asentado (LSCA, 2009: Art. 89).

La ley también establece que se reservarán frecuencias para las emisoras que, en su momento, obtuvieron las autorizaciones precarias provisorias y que, a la fecha de la aprobación de la LSCA estén operando (LSCA, 2009: Art. 159).

En cuanto al número y límite de las emisoras, la LSCA señala que la Autoridad Federal de Aplicación de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA) -el ente creado por la ley para ponerla en práctica y en el que nos detendremos más adelante- deberá buscar un aprovechamiento del espectro radioeléctrico que promueva la mayor cantidad de ellas (LSCA, 2009: Art. 88 Inciso C). Pero no hay más especificaciones al respecto. La reglamentación establece que la distribución de frecuencias deberá ser equitativa y buscará asegurar la coexistencia de servicios “que expresen los criterios de diversidad previstos en la Ley N° 26.522 en cuanto al origen de los prestadores y de los contenidos” (Decreto 1225, 2010: Art. 88). Asimismo, el decreto reglamentario establece que el Plan Técnico de Frecuencias deberá atender, especialmente, a la “posibilidad de permitir el ingreso de nuevos prestadores mediante la aplicación de las nuevas tecnologías en el uso y la gestión del espectro” (Decreto 1225, 2010: Art. 88).

En cuanto a la cuestión de la digitalización, eso está bastante dejado de lado en el texto de la LSCA²⁶. No obstante, la ley le dedica un capítulo a la incorporación de las nuevas tecnologías que

26 Al respecto, Becerra, Marino y Mastrini señalan que, en tanto la LSCA no atiende específicamente el tema de la digitalización, el proceso ha tomado un camino separado, por ejemplo con la implementación de la Televisión Digital Terrestre a través del Decreto 1148 de 2009 (2012: 30 y 31).

no estén operando al momento de entrada en vigencia de la norma (LSCA, 2009: Artículo 92). Específicamente, la ley señala que, con la digitalización, se buscará favorecer la pluralidad y el ingreso de nuevos operadores y que las licencias se otorgarán en condiciones equitativas y no discriminatorias (LSCA, 2009: Art. 92). Más adelante, en el artículo siguiente, señala que, en materia de transición a los servicios digitales, se mantendrán los derechos y obligaciones de los titulares de las licencias analógicas, garantizando la vigencia de las mismas y el área de cobertura (LSCA, 2009: Art. 93).

Específicamente, en relación a la transición de la radiodifusión analógica a la digital para los medios comunitarios, señala en la nota al Artículo 92 que se deberán adoptar medidas para asegurar que el costo de la transición digital no limite su capacidad para operar. Sin embargo, no da más detalles sobre qué tipo de medidas, y de qué manera se pondrán en práctica (en relación a este último punto ver el indicador Sostenibilidad).

La otra referencia se encuentra también en una nota (en este caso la del Artículo 89) que señala que la AFSCA destinará las frecuencias recuperadas por extinción, caducidad, o por reasignación de bandas por migración de estándar tecnológico a la satisfacción de las reservas, especialmente, de los medios sin fines lucro y de los Pueblos Originarios (LSCA, 2009: Nota Art. 89).

El decreto reglamentario no agrega más información ni especificaciones en relación a digitalización y los medios comunitarios.

MECANISMOS DE OTORGAMIENTO

- ¿La ley prevé concursos o hay subasta? Si hay concursos, ¿de qué carácter son (abiertos y públicos)? ¿Hay concursos específicos?

- ¿Hay auditoría de la sociedad civil en los procesos de otorgamiento de licencias?
- Los pliegos para los medios comunitarios ¿son gratuitos?
- ¿Existen pliegos y exigencias técnicas diferenciadas?
- ¿Se privilegian el proyecto comunicacional, y la participación de la comunidad en la emisora antes que la capacidad económica?
- ¿Se facilitan las presentaciones? ¿La norma prevé asesoramiento para los medios comunitarios en materia de llamados y concursos?
- ¿Exige alguna personería jurídica en particular que implique discriminación a los grupos que no la posean?
- Comparado con medios comerciales, ¿establece duraciones de licencias que pueden entenderse como discriminatorias?

La LSCA, en sus objetivos, plantea que busca la igualdad de oportunidades en el acceso a las licencias (LSCA, 2009: Art. 3). Asimismo, señala que se deben aplicar criterios democráticos a la hora de distribuir las y que las asignaciones no deben estar basadas, solamente, en criterios económicos (LSCA, 2009: nota Artículo 34). Para afirmar esto se apoya en el Informe de 2003 de la CIDH sobre la Libertad de Expresión en Guatemala y su capítulo “Las radios comunitarias en el contexto guatemalteco”. La ley argentina se diferencia de, por ejemplo, los marcos regulatorios de gran parte de Centroamérica en los que prima la subasta como mecanismo de otorgamiento a la hora de la adjudicación de frecuencias radioeléctricas²⁷.

La ley señala, asimismo, que la adjudicación de licencias de medios audiovisuales se realizará mediante el régimen de concurso público abierto y permanente (LSCA, 2009: Art. 32). El decreto reglamentario agrega que las solicitudes de apertura de concursos para la adjudicación de licencias deberán ser presentadas ante la autoridad de aplicación de la ley. Asimismo, establece que la AFSCA fijará como mínimo dos períodos por año para la presentación de solicitudes y que

²⁷ Al respecto, se puede consultar el Informe regional sobre los marcos regulatorios de la Radiodifusión en Centroamérica de AMARC (2005) disponible en http://legislaciones.amarc.org/Centroamerica_Res_Ejecutivo.pdf

“la totalidad de los concursos públicos serán llamados y sustanciados” por la misma (Decreto 1225, 2010: Art. 32).

Hay dos excepciones en cuanto a adjudicación de licencias. Una, en el caso de los medios que contaban con permisos provisorios al momento de aprobarse la ley. La LSCA establece que, en esos casos, se les otorgarán frecuencias para seguir operando (LSCA, 2009: Art. 159) y el decreto reglamentario agrega que la autoridad de aplicación convocará a un concurso público cerrado, al que serán invitados a participar como oferentes los titulares de PPP (Decreto 1225, 2010: Art. 159).

La otra excepción está dada por las emisoras de baja potencia. En esos casos, la autoridad de aplicación establecerá mecanismos de adjudicación directa cuando se compruebe disponibilidad de espectro y en lugares “de alta vulnerabilidad social y/o de escasa densidad demográfica y siempre que sus compromisos de programación estén destinados a satisfacer demandas comunicacionales de carácter social” (LSCA, 2009: Art. 49). El decreto de reglamentación señala que la Autoridad de Aplicación “definirá las áreas de alta vulnerabilidad social en razón de las circunstancias que en cada caso se presenten, las que deberán estar debidamente fundadas” (Decreto 1225, 2010: Art. 49). Estas emisoras, asimismo, podrán acceder a prórroga de licencia al vencimiento del plazo, siempre que se mantengan “las circunstancias de disponibilidad de espectro que dieran origen a tal adjudicación” (Decreto 1225, 2010: Art. 49). De lo contrario, la licencia se extinguirá y será objeto de concurso.

En el caso de los medios de los Pueblos Originarios la asignación de frecuencias “se realiza a demanda y de manera directa, de acuerdo con la disponibilidad de espectro, cuando fuera pertinente” (LSCA, 2009: Art. 37).

En cuanto a los pliegos, la ley señala que “serán elaborados teniendo en cuenta características diferenciadas según se trate de pliegos para la adjudicación de licencias a personas jurídicas según sean éstas con o sin fines de lucro” (LSCA, 2009: Art. 33). Y el decreto reglamentario agrega que la autoridad de aplicación “determinará para cada concurso el valor de los pliegos atendiendo a la tipología del servicio a prestar en función de sus características técnicas y de si se trata de emisoras con o sin fines de lucro” (Decreto 1225, 2010: Art. 33). Pero no dice mucho más al respecto ni tampoco señala la posibilidad de asesoramiento o facilitación al momento de presentarse al concurso los comunitarios.

En relación a qué se tendrá en cuenta a la hora de otorgar las licencias, la LSCA establece que se contemplarán cuestiones como:

- a) La ampliación o, en su defecto, el mantenimiento del pluralismo en la oferta de servicios de comunicación audiovisual y en el conjunto de las fuentes de información, en el ámbito de cobertura del servicio;
- b) Las garantías para la expresión libre y pluralista de ideas y opiniones en los servicios de comunicación audiovisual cuya responsabilidad editorial y de contenidos vaya a ser asumida por el adjudicatario;
- c) La satisfacción de los intereses y necesidades de los potenciales usuarios del servicio de comunicación audiovisual, teniendo en cuenta el ámbito de cobertura del servicio, las características del servicio o las señales que se difundirían (...) (LSCA, 2009: Art. 34)

El decreto reglamentario, en relación a estos puntos agrega que, en la evaluación, se asignará mayor puntaje a las propuestas vinculadas con la producción local y que se evaluará positivamente que la propuesta tienda, entre otras cosas, a la desconcentración de la propiedad y el fomento a la pluralidad de voces. Asimismo, se valorará a la hora de otorgar licencias la transparencia en la identidad de los propietarios reales del servicio (Decreto 1225, 2010: Art. 34).

La LSCA señala, asimismo, que, como requisito general, las propuestas se analizarán teniendo en cuenta las exigencias de esta ley y sobre la base del arraigo y propuesta comunicacional (LSCA, 2009: Art. 28). También señala en uno de sus artículos que la “capacidad patrimonial” de los que se presenten a los concursos “será evaluada a efectos de verificar las condiciones de admisibilidad y viabilidad de la propuesta” (LSCA, 2009: Art. 35).

El decreto reglamentario aclara que en los casos de las emisoras sin fines de lucro “la acreditación de la viabilidad del proyecto deberá ser analizada de acuerdo a las características del emprendimiento a fin de no vulnerar el derecho de acceder a la condición de licenciario” (Decreto 1225, 2010: Art. 35).

Desde la perspectiva de este trabajo, una normativa que incluya, y promueva el desarrollo de los medios comunitarios, debería privilegiar el proyecto comunicacional, y la participación de la comunidad en la emisora como criterios antes la capacidad económica a la hora de otorgar licencias y autorizaciones. Así ocurre, por ejemplo, en la legislación específica para comunitarios en Uruguay²⁸.

Asimismo, señala que en todos los casos y en forma previa a la adjudicación se requerirá informe técnico de los organismos competentes (LSCA, 2009: Art. 32). Y, que para las convocatorias se adoptarán “criterios tecnológicos flexibles que permitan la optimización del recurso por aplicación de nuevas tecnologías con el objeto de facilitar la incorporación de nuevos participantes en la actividad” (LSCA, 2009: Art. 32).

La ley no establece discriminación en cuanto a personería jurídica y otros requisitos que deben cumplir las organizaciones que aspiren a licencias. Otro aspecto positivo tiene que ver con

28 Disponible en: <http://200.40.229.134/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18232>

que, en relación a la duración de las licencias, no hay discriminación con respecto a los medios comerciales: todas las licencias se otorgan por un período de diez años (LSCA, 2009: Art. 39). En este sentido, la LSCA es mucho más inclusiva que otras normas que rigen actualmente en América Latina²⁹.

En cuanto a la auditoría de la sociedad civil en la adjudicación de licencias no hay demasiadas especificaciones. La LSCA crea un Consejo Federal de Comunicación Audiovisual (COFECA) que, entre otras cosas, se encarga de proponer pautas para la elaboración de los pliegos de bases y condiciones para los llamados a concurso o adjudicación directa de licencias (LSCA, 2009: Art. 15). Asimismo, el COFECA propone a los jurados de los concursos. En el indicador vinculado al *Diseño institucional y participación ciudadana*, profundizaremos en este ítem. A modo de adelanto, podemos decir que el Consejo cuenta con representantes de las entidades que agrupan a los medios "sin fines de lucro".

Otra cuestión a señalar en relación a vías de participación que contempla la nueva legislación, cabe destacar, como aspecto positivo, que la LSCA plantea que, al momento de otorgar la prórroga por única vez de las licencias, se deberá celebrar de audiencia pública en la localidad donde se presta el servicio (LSCA, 2009: Art. 40)³⁰. Un mecanismo similar al que se utiliza en Uruguay³¹.

29 Es el caso, por ejemplo, de la Ley 9.612 del Servicio de Radiodifusión Comunitaria de Brasil. Esa norma establece tres años de duración para la autorización de medios comunitarios, mientras que, la de los medios comerciales, es de diez años para radios y quince para televisión (Art. 33).

30 Salvo, de acuerdo al decreto reglamentario, en los casos de prórroga de servicios que operen en localidades de menos de treinta mil habitantes y siempre que no se registre ninguna inscripción en el registro de interesados abierto por la AFSCA.

VERIFICACIÓN DEL PRESTADOR COMO COMUNITARIO

- ¿Se prevén mecanismos de verificación de que el prestador es comunitario?
- ¿Cómo son esos mecanismos? ¿Incluyen la consulta a la comunidad?
- ¿Se tiene en cuenta el historial y el carácter de la organización?

En el texto de la LSCA no hay cuestiones específicas relacionadas con este punto. Se puede señalar, una vez más, que, al momento de otorgar la única prórroga posible de las licencias, plantea que debe celebrar una audiencia pública en la localidad donde se presta el servicio (LSCA, 2009: Art.: 40). Allí la comunidad a la que sirve el medio tendría la posibilidad de opinar y dar cuenta del arraigo del mismo. Esto es un aspecto positivo. Sin embargo, no contempla una instancia similar al momento de concursar por primera vez por la licencia.

Otra cuestión que podría relacionarse con la verificación del prestador comunitario aparece en los *Requisitos generales* cuando señala que la AFSCA “deberá evaluar las propuestas para la adjudicación de licencias teniendo en cuenta las exigencias de esta ley y sobre la base del arraigo y propuesta comunicacional” (LSCA, 2009: Art. 28).

Un ejemplo que sirve para pensar en qué mecanismos puede contemplar un marco normativo en este sentido, lo encontramos, una vez más, en la Ley de Radiodifusión Comunitaria de Uruguay. La norma uruguaya establece que la adjudicación de autorizaciones será a través de un concurso abierto y público con una audiencia previa en la participa la comunidad a la que sirve el medio (Ley 18.232, 2007: Art. 7). La audiencia, a diferencia de la LSCA se realiza antes del primer

31 Ver al respecto, por ejemplo, "Asignan en Uruguay las primeras frecuencias a radios comunitarias por concurso" <http://www.kas.de/wf/en/221.950/>

otorgamiento de la licencia. Además, al momento de concursar las organizaciones deben presentar referencias y/o instituciones sociales representativas del plan de servicios a la comunidad (Ley 18.232, 2007: Art. 8). Gustavo Gómez (2011), uno de los redactores y máximos impulsores de esa norma dice, sobre este punto, que la ley uruguaya “le da una oportunidad a la gente para que demuestre que son comunitarios”.³²

Para Martín Prats, presidente del Consejo Honorario Asesor de Radiodifusión Comunitaria (CHARC) uruguayo, las instancias públicas y abiertas son herramientas claves para dar cuenta del “apoyo social” con el que cuenta el que se postula a un concurso por una autorización dado que permiten la participación de las personas representativas de la comunidad, y sirven para “probar” que estamos ante una propuesta comunitaria.³³ Y agrega:

La comunidad tiene que sentir a la radio como propia, más allá de los responsables legales y de la gestión de la radio. Las personas que están al frente de estas iniciativas tienen que tener antecedentes para demostrar que su trabajo será serio, responsable y realmente comunitario. Tienen que existir avales sociales, que indiquen que los conocen (Prats, 2011).

La norma uruguaya además, evalúa que el plan de servicios a la comunidad a la que se busca servir esté en consonancia con los principios que definen al servicio de radiodifusión comunitaria, que se aseguren mecanismos para garantizar la participación de la comunidad en la gestión y programación de la emisora (Ley 18.232, 2007: Art. 8).

Este es un aspecto que, por lo menos en la reglamentación de la norma argentina, debería haber sido incorporado.

32 Charla informativa organizada por la Dirección Nacional de Telecomunicaciones y Servicios de Comunicación Audiovisual en el Departamento de Durazno, Uruguay, el 18 de marzo de 2011.

33 Ídem.

C. SOSTENIBILIDAD ECONÓMICA

INDICADORES

3.1 LA NORMA PREVÉ MECANISMOS DE FORTALECIMIENTO HACIA MEDIOS COMUNITARIOS

- ¿Prevé fondos públicos destinados a medios comunitarios? ¿Son a través de concursos especiales o son fondos constantes?
- ¿Prevé planes de creación de nuevos medios comunitarios o solo de fortalecimiento de los que existan?
- ¿Establece exenciones, ya sea de tipo impositivas o en materia de derechos de autor, por ejemplo?
- Establece planes especiales para la digitalización?
- Contempla la reubicación de equipamientos en desuso o reequipamiento?
- ¿Plantea exigencias que pueden ser discriminatorias para el sector comunitario (tipos específicos de habilitaciones, por ejemplo)?

La LSCA establece que, de los fondos recaudados por la autoridad de aplicación, a través de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), se destinará el “diez por ciento (10%) para proyectos especiales de comunicación audiovisual y apoyo a servicios de comunicación audiovisual, comunitarios, de frontera, y de los Pueblos Originarios” (LSCA, 2009: Art. 97, Inciso f). La reglamentación del Artículo 97 señala que estos proyectos serán seleccionados por concurso. Para esto, se conformará un Comité de evaluación del que podrán formar parte representantes del Consejo Federal de Comunicación Audiovisual (Decreto 1225, 2010: Art. 97, Inciso f). Asimismo, señala que se prestará “especial atención” a través de este fondo a la “colaboración en los proyectos de digitalización” (LSCA, 2009: Art. 97, inciso f).

En este caso, sería un fondo constante, de alguna manera, inspirado en los ejemplos de Francia y su Fondo de Apoyo a la Expresión Radiofónica (FSER)³⁴ o el Radio and Television Board que funciona en Dinamarca³⁵. Pero, en el caso de la LSCA, no hay más especificaciones para los comunitarios ni tampoco si ese fondo estará al servicio de la la creación de nuevos medios.

Como veremos en el Indicador siguiente, el texto de la ley no condiciona el financiamiento ni el acceso a los fondos a planes gubernamentales y permite a los medios financiarse de otras formas.

En cuanto a los gravámenes, los titulares de los servicios de comunicación audiovisual -en general- tributarán de forma proporcional “al monto de la facturación bruta correspondiente a la comercialización de publicidad tradicional y no tradicional, programas, señales, contenidos, abonos y todo otro concepto derivado de la explotación de estos servicios” (LSCA, 2009: Art. 94).

La LSCA no prevé exención del pago de gravámenes específicamente para los medios comunitarios. Salvo que se trate de medios que operen en zonas de frontera o desastre (Art. 98, Incisos b y c), o localidades de menos de 3000 habitantes (LSCA, 2009: Art. 98, Inciso d). A diferencia de, por ejemplo, el Decreto 29.174 de Bolivia (2007) de régimen de telecomunicaciones para zonas rurales establece la exención impositiva para este tipo de medios, por ejemplo

³⁴ El FSER está destinado a la creación, el fomento y desarrollo de las radios comunitarias (o asociativas, en el caso francés). El fondo se nutre de una tasa parafiscal que se aplica a los ingresos publicitarios de los medios comerciales. “Los fondos provenientes del FSER representan alrededor del cincuenta por ciento de los costos operativos de los medios comunitarios en Francia y ha provisto de estabilidad financiera al sector por más de 25 años”, explica Buckley (2011: 22).

³⁵ Este fondo destinado a los medios sin fines de lucro es, en términos de ingresos per cápita, el más importante en Europa. Creado en 1997, el Radio and Television Board, es administrado por un organismo independiente, y sus ingresos provienen de impuestos que pagan los prestadores comerciales (Buckley, 2011: 15).

(Godínez Galay, 2011: 118). En cambio, para los servicios de comunicación de los Pueblos Originarios sí están previstas exenciones en los gravámenes (LSCA, 2009: Art. 98, Inciso e)

Y, ni en el texto de la ley ni en su reglamentación hay menciones a posibles exenciones en materia de derechos de autor para el sector sin fines de lucro.

En cuanto a otras medidas que se pueden vincular a la Sostenibilidad, el Título X de la LSCA dedicado a la “Determinación de políticas públicas” señala que los deberes del Poder Ejecutivo tendrán que ver, entre otras cosas, con capacitar a “los sectores involucrados” sobre la importancia de la promoción de la diversidad cultural, estimular la producción local de las provincias y regiones del país; promover la actividad de los productores que se inicien en la actividad y desarrollar líneas de acción destinadas a fortalecer el desarrollo sustentable del sector audiovisual. Son cuestiones bastante generales y ninguna, específicamente, relacionada con el sector comunitario o, como dice la ley, sin fines de lucro.

Para el caso de los medios gestionados por los Pueblos Originarios, que en la ley aparecen diferenciados de los sin fines de lucro en general, sí hay especificaciones. Estos medios se podrán financiar con asignaciones del presupuesto nacional, venta de publicidad, donaciones, venta de contenidos de producción propia, auspicios o patrocinios; y recursos específicos asignados por el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (LSCA, 2009: Art. 152).

En cuanto a otros requisitos, la ley requiere -para todos los medios- habilitaciones para los locutores, operadores y demás funciones técnicas (LSCA, 2009: Art. 155). La reglamentación de ese artículo señala que la AFSCA contemplará un “régimen de transición” que respete los regímenes de habilitación de locutores y operadores para el otorgamiento de las habilitaciones a

quienes se desempeñan como tales en localidades que no cuentan con instituciones cercanas que dicten esas carreras” (Decreto 1225, 2010: Art. 155).

PUBLICIDAD

- ¿Permite a los medios comunitarios financiarse mediante publicidad?
- ¿Contempla cuotas de asignación de publicidad oficial para este tipo de medios?

El Capítulo VIII de la ley está dedicado a la Publicidad. En ningún pasaje menciona una prohibición para los medios comunitarios con respecto a la posibilidad de emitir y financiarse a través de ella. Al no haber especificaciones para este tipo de medios, se infiere que les caben las mismas provisiones (en cuanto a tiempo destinado a emitir publicidad dentro de la programación y demás) que al resto de los licenciatarios.

En cuanto a la publicidad oficial señala que “el Estado deberá contemplar criterios de equidad y razonabilidad en la distribución de la misma, atendiendo los objetivos comunicacionales del mensaje en cuestión” (LSCA, 2009: Art. 76). De nuevo, no hay menciones específicas en materia de medios comunitarios salvo que la autoridad de aplicación, previa consulta al Consejo Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual, dispondrá los topes de publicidad oficial que podrán recibir los medios privados comerciales o sin fines de lucro “atendiendo las condiciones socioeconómicas, demográficas y de mercado de las diferentes localizaciones” (LSCA, 2009: Art. 76).

Más allá de la situación de los medios comunitarios en particular, la LSCA no supe el vacío normativo en términos de publicidad oficial ni modifica el uso discriminatorio que hacen los

Estados de la misma. Trabajos de la Asociación por los Derechos Civiles (2008) y de Martín Becerra (2011) señalan que, en nuestro país, hay una tendencia a la utilización abusiva de la publicidad oficial para condicionar contenidos, premiar a medios afines y con fines propagandísticos.

4. DISEÑO INSTITUCIONAL

INDICADORES

PARTICIPACIÓN CIUDADANA

- ¿La ley crea instituciones con participación de la sociedad civil y del sector comunitario de la comunicación?
- De crear instituciones con participación de la sociedad civil, ¿estas tienen poder de decisión, recomendación, fiscalización?
- ¿Estas instituciones son potencialmente beneficiosas para el desarrollo de los medios comunitarios?
- ¿Existen consejos asesores en materia de comunicación comunitaria?

En cuanto a instancias de participación ciudadana en la implementación de las políticas de comunicación relacionadas con los medios comunitarios, la LSCA crea, en el ámbito de la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual³⁶, el Consejo Federal de

³⁶ La AFSCA es el organismo creado por la ley dentro del ámbito del Poder Ejecutivo nacional encargado de aplicar, interpretar y hacer cumplir la norma (LSCA, 2009: Arts. 10 y 12).

Comunicación Audiovisual (COFECA) (LSCA, 2009: Art. 15). Entre sus miembros, el Consejo deberá contar con tres representantes por las entidades que agrupan a los prestadores sin fines de lucro y un representante por los Pueblos Originarios. La ley no establece que de esos tres representantes alguno tenga que ser del sector comunitario. El decreto de reglamentación, tampoco.

Entre otras, las funciones del COFECA tienen que ver con colaborar y asesorar en el diseño de la Política de Comunicación, proponer pautas para la elaboración de los pliegos de bases y condiciones para los llamados a concurso de las licencias y brindar informes sobre el estado de cumplimiento de la LSCA. Asimismo, el Consejo debe proponer al Ejecutivo nacional dos integrantes para conformar el directorio de la AFSCA.

Otra instancia de participación creada por la ley es la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA, 2009: Art. 19), cuyo titular es propuesto por la Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual (LSCA, 2009: Art. 18). Esta entidad se encarga, de acuerdo al texto de la ley, de recibir y canalizar las consultas, reclamos y denuncias del público y de dar publicidad sobre los resultados de estas denuncias; de convocar a las organizaciones dedicadas a estas temáticas a fin de crear un ámbito participativo de debate sobre el desarrollo y funcionamiento de los medios; de convocar a audiencias públicas a fin de evaluar el funcionamiento de los medios; y de formular recomendaciones públicas a las autoridades con competencia en materia de comunicación que serán de tratamiento obligatorio (LSCA, 2009: Art. 18).

Y, si bien no es una institución que, específicamente, entenderá en cuestiones vinculadas a los medios comunitarios, cabe mencionar, que los medios de los Pueblos Originarios pueden proponer un integrante del Consejo Consultivo Honorario de los Medios Públicos que crea la ley (LSCA, 2009: Art. 124).

El decreto reglamentario avanza, con respecto al texto de la LSCA, en cuanto a la dimensión de la participación en la elaboración e implementación de políticas públicas. La reglamentación del Artículo 153 señala que:

A los fines de la adopción de políticas públicas se conformarán Consejos Mixtos integrados por representantes del Poder Ejecutivo Nacional, referentes del sector privado con o sin fines de lucro y referentes de los sectores públicos, de los servicios de comunicación audiovisual del sector público y académicos y de los sectores del trabajo, buscando establecer un proceso de dinamización y planificación estratégica participativa.

Con ese mismo fin se promoverá la creación de Consejos Provinciales de Comunicación Audiovisual y el fortalecimiento de agencias públicas de referencia a través de los gobiernos provinciales y municipales con el objeto de sistematizar las oportunidades de crecimiento y definir las principales áreas de intervención para reducir las brechas competitivas del sector (Decreto 1225, 2010).

Si bien, a diferencia de normativas específicas en la materia³⁷, la ley no crea un Consejo asesor específico medios comunitarios como si lo hace, por ejemplo, con los medios públicos y su Consejo Consultivo Honorario (LSCA, 2009: Art. 130), este trabajo concluye que plantea un diseño institucional con niveles de participación que, de alguna manera, contempla al sector comunitario y que, potencialmente, podría ser beneficioso para estos medios.

37 Un ejemplo de marco regulatorio que contempla este aspecto es la Ley de Radiodifusión Comunitaria de Uruguay que, en su Capítulo II le dedica un artículo (14) a la Participación ciudadana “en la aplicación de la normativa sobre radiodifusión comunitaria y en la elaboración, decisión, implementación y seguimiento de las políticas hacia el sector.” La norma, asimismo, contempla la Creación del Consejo Honorario Asesor de Radiodifusión, órgano consultivo independiente (que funciona en la órbita administrativa de la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones) que participa en la elaboración de la reglamentación de la ley, los pliegos y mecanismos de asignación de frecuencias y la evaluación de las solicitudes presentadas, entre otras.

INDEPENDENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

- La autoridad de aplicación, ¿es independiente del Poder Ejecutivo? ¿Y con respecto a partidos políticos y al sector privado de la comunicación?
- De haber instituciones con participación de la sociedad civil y de los medios comunitarios, ¿tienen poder de fiscalización y control de la autoridad de aplicación y sus decisiones?
- ¿Están previstos mecanismos abiertos, transparentes y participativos en los procesos de designación de integrantes de los organismos de aplicación y/o instituciones creadas por la ley?
- ¿Contempla la posibilidad de auditoría por parte de la sociedad civil en el otorgamiento de las licencias?

El texto de la ley, con respecto a la norma anterior, implica una mejora sustantiva en cuanto a la conformación de la autoridad encargada de poner en práctica la ley. El diseño de la AFSCA establece un directorio de siete integrantes. De ellos, el Poder Ejecutivo Nacional designa al presidente y a uno de los directores; la Comisión Bicameral propone a otros tres y el COFECA, integrado por organizaciones que nuclean a los “sin fines de lucro”, propone a los dos restantes (LSCA, 2009: Art. 14). Desde la letra de la ley, se plantea una autoridad independiente.

La LSCA, asimismo, establece que el presidente y los directores de la AFSCA no podrán tener intereses o vínculos con los asuntos bajo su órbita en las condiciones que establece la Ley 25.188 de Ética de la Función Pública³⁸ que establece deberes y pautas de comportamiento para todos los funcionarios sea cual sea su nivel o jerarquía.

38 Disponible en www.anticorrupcion.gov.ar/25.188.PDF

Asimismo, la LSCA crea una comisión parlamentaria que tiene como objetivo evaluar el desempeño de la AFSCA. La Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual debe estar integrada por dieciséis miembros (ocho senadores y ocho diputados), de acuerdo con la representación parlamentaria (LSCA, 2009: Art. 18). Como dijimos antes, la Comisión también se encarga de proponer al Poder Ejecutivo tres candidatos para el directorio de la autoridad de aplicación y el titular de la Defensoría del Público.

Asimismo, la AFSCA deberá rendir cuentas y será objeto de control por parte del COFECA, la Sindicatura General de la Nación y la Auditoría General de la Nación. La norma establece que su directorio deberá “dar a sus actos publicidad y transparencia en materia de recursos, gastos, nombramientos de personal y contrataciones” (LSCA, 2009: Art. 12).

Y en el medio del texto, los medios: la postura de los comunitarios frente a la ley

Antes de concluir el análisis y, si bien el objetivo de este trabajo tiene que ver con el texto de la ley, es importante reseñar, brevemente, las posturas de dos de las redes que nuclean a los medios comunitarios en nuestro país: la Red Nacional de Medios Alternativos (RNMA) y AMARC Argentina. Ambas redes fueron muy activas en el proceso de discusión del texto de la LSCA, participaron en foros y audiencias públicas y presentaron propuestas de modificaciones.

Por el lado de la RNMA, lo que se critica, fundamentalmente, es la definición de medios comunitarios³⁹ que aparece en la ley. Fabiana Arencibia, del colectivo Red Eco Alternativo que es parte de la RNMA, señala que el anteproyecto de ley presentado por el Poder Ejecutivo “no tenía definición alguna” y que en el texto final el concepto de “medios comunitarios” aparece en algunos

39 La RNMA habla de medios comunitarios, alternativos y populares.

pocos artículos y, fundamentalmente en referencias al pie de página. “O sea, nos ponen como nota al pie del artículo pero no en el artículo mismo”, señala Arencibia.

Desde la perspectiva de la RNMA, la ley, si bien reconoce a los comunitarios como actores de la comunicación, no legisla específicamente sobre ellos en tanto quedan incluidos dentro del actor “entidades sin fines de lucro”. De hecho, “No estamos en la ley pero existimos” era una de las consignas de una de sus campañas. “[N]o alcanza con definir al sector [comunitario, alternativo y popular] dependiendo o no del lucro sino que habrá que observar, contener y respetar sus especificidades”, señala la red en uno de sus documentos a raíz de la LSCA (RNMA, 2012:27). Y agrega: “necesitamos definirnos para poder tomar medidas concretas que permitan materializar el proceso de democratización de la comunicación” (RNMA, 2012:27). Para la RNMA, la LSCA equipara a los comunitarios con la Fundación Noble o la Confederación General del Trabajo (CGT), por ejemplo.

Desde el punto de vista de la RNMA, esa “no diferenciación” hace que la red objete, asimismo, el diseño institucional de la norma en tanto en la integración del COFECA están previstos tres lugares para las entidades que agrupan a los prestadores sin fines de lucro pero no para los comunitarios dada la “inexistencia de la diferenciación que exigimos” (RNMA, 2012:70).

AMARC Argentina, por su parte, en sus aportes al proyecto de ley en septiembre de 2009, destacaba la diferenciación y reconocimiento de los tres actores (privados-comerciales, públicos y sin fines de lucro) y la reserva de 33% del espectro para organizaciones sin fines de lucro. La definición propuesta por AMARC Argentina fue incluida en el articulado final de la LSCA al reconocer, en el Artículo 4 de las definiciones, a las emisoras comunitarias como “un sector diferenciado y específico dentro de las organizaciones sin fines de lucro” diferenciándolo de “otros

emprendimientos no comerciales que distan mucho de la lógica de participación, gestión y programación de las emisoras comunitarias" (AMARC Argentina, 2009).

AMARC, de todas formas coincide en señalar que serían necesarias especificaciones y aclaraciones dentro del articulado (de hecho, en su momento, habían sugerido una nota aclaratoria al Artículo 21 a fin de diferenciar a los comunitarios dentro de los sin fines de lucro) pero señalan que el texto de la LSCA "preserva el espíritu" de la definición que aparece en sus *Principios*.

En esa línea, AMARC, sugirió incluir en el artículo vinculado a la integración del COFECA una modificación a fin de "garantizar la pluralidad y participación de todos los sectores". La red había propuesto que, de los tres representantes por las entidades que agrupan a los prestadores sin fines de lucro, uno de ellos en representación de medios comunitarios.

La RNMA también critica el Artículo 49 y la autorización directa para las emisoras de "muy" baja potencia. Para la RNMA, este artículo resulta "absolutamente restrictivo a los medios alternativos/comunitarios/populares ya que no contempla posibles cambios acerca de su funcionamiento, localización física y radioeléctrica y posibilidades de progresos técnicos en relación al aumento de su potencia efectiva radiada" (RNMA, 2012:70).

AMARC Argentina, en sus aportes al proyecto de ley, también hizo comentarios en relación a las emisoras de baja potencia pero sobre el régimen de adjudicación y su posible colisión con los estándares internacionales y los principios elaborados por la asociación. Para AMARC Argentina ese articulado podía habilitar "una discrecionalidad excesiva". AMARC sugería "adoptar criterios que reduzcan esa discrecionalidad disponiendo mecanismos o procedimientos simplificados

solamente en aquellos casos de emisoras de baja potencia que sean gestionados por sectores sociales vulnerables o sean proyectos de interés social" (2009).

En cuanto a otra de las variables que incluimos en nuestro análisis, para Fabiana Arencibia de la RNMA, "la ley no detalla mecanismos de sostenibilidad económica". En ese sentido, la RNMA propuso que el 80% de las multas vaya destinado al financiamiento de proyectos de comunicación comunitarios y de pueblos originarios. Algo que no fue contemplado en el articulado final.

En síntesis, si bien la postura de las redes frente a la nueva ley es bastante diferente y eso, incluso, podría ser objeto de futuras investigaciones, ambas coinciden en que la definición que existe en la ley de medios comunitarios no se retoma a lo largo del texto de la ley y genera que ciertas especificidades de los mismos se pasen por el alto. Por ejemplo, en la composición de los órganos creados por la ley, en mecanismos de fomento o, como efectivamente ocurrió, en la elaboración de los pliegos.

4. CONCLUSIONES

A la luz del análisis realizado, este trabajo concluye que, en líneas generales, el nuevo marco regulatorio dado por la Ley de Servicios de Comunicación, está en línea con los estándares internacionales y las recomendaciones de organismos regionales en la materia. Asimismo, la LSCA retoma gran parte de los planteos que el sector comunitario ha elaborado en el último tiempo en cuanto a qué aspectos debería una legislación para ser inclusiva.

Se concluye, además, que la ley argentina no contiene cuestiones que pueden resultar discriminatorias como restricciones en cuanto a cobertura y potencia o con respecto a los medios privados comerciales (como duración de las licencias, posibilidades de obtener financiamiento a través de publicidad y pauta oficial, entre otras).

Más específicamente, retomando las variables la matriz este trabajo concluye que, en cuanto a:

Definición de medios comunitarios

- La ley tiene una definición inclusiva que retoma los estándares internacionales y recomendaciones en la materia. También, como critican desde el sector comunitario, no retoma, en muchas cuestiones, esta definición a lo largo del texto y los medios comunitarios quedan englobados en el concepto “gestión privada sin fines de lucro” y eso puede resultar problemático y devenir en prácticas discriminatorias al momento de la aplicación (como por ejemplo, condiciones diferenciadas para acceder a las licencias o mecanismos de fomento que atiendan a las características particulares del sector).

- La LSCA es inclusiva y democratizadora en tanto aclara, específicamente, que no se puede entender a lo comunitario como sinónimo de pequeño o asociado a una cobertura geográfica restringida. Y tampoco discrimina en cuanto a tecnologías ni soporte.
- Otro aspecto positivo en cuanto en relación a la definición tiene que ver con que la LSCA los entiende como “independientes y no gubernamentales”. Asimismo, la norma no regula ni los condiciona en materia de contenidos.

Acceso a las licencias

- La LSCA está en línea con las recomendaciones y estándares y establece una reserva aceptable del treinta y tres por ciento del espectro.
- Señala, entre sus objetivos, que se buscará un aprovechamiento del espectro radioeléctrico a fin de promover la mayor cantidad de emisoras, que la distribución de frecuencias deberá ser equitativa y que se fomentará el ingreso de nuevos prestadores. En ese aspecto, estamos ante un texto con vocación democratizadora dado que busca promover el pluralismo.
- En cuanto a qué se privilegiará a la hora de otorgar licencias, la LSCA señala que, como requisito general, que las propuestas se analizarán teniendo en cuenta las exigencias de esta ley y sobre la base del arraigo y propuesta comunicacional y que las asignaciones no estarán basadas, solamente, en cuestiones criterios económicos. Pero no contempla cuestiones específicas relacionadas con la verificación del prestador como comunitario.

- La ley señala, asimismo, que la adjudicación de licencias de medios audiovisuales se realizará mediante concursos públicos abiertos y permanentes. Se considera esto como un aspecto positivo y a destacar en tanto permite la *participación*. Sin embargo, hasta ahora, el único concurso para otorgar licencias de TV abierta a partir de la LSCA se dejó "sin efecto" por falta de interesados. Hasta el momento, todas las licencias que se otorgaron fueron por adjudicaciones directas, un mecanismo que no permite la fiscalización y la participación⁴⁰.
- En cuanto a los pliegos, la LSCA señala que serán elaborados teniendo en cuenta las características diferenciadas de los distintos sectores y que se determinará el valor de los pliegos atendiendo a estas especificidades. Pero no dice mucho más al respecto ni tampoco señala la posibilidad de asesoramiento o facilitación al momento de presentarse al concurso los comunitarios. En la aplicación de la ley esta falta de especificaciones ha generado, por ejemplo, un concurso para licencias de televisión abierta digital con bases que dejaban afuera al sector comunitario. Para ese concurso los pliegos, en Capital, por ejemplo, eran de 70 y 140 mil pesos para los medios sin fines de lucro y entre 100 y 200 mil para los privados comerciales⁴¹.
- No hay discriminación para los medios comunitarios en relación a la duración de las licencias con respecto a los medios comerciales. Y tampoco establece discriminación en cuanto a personería jurídica y otros requisitos que deben cumplir las organizaciones que aspiren a licencias.

40 Ver, al respecto, las notas de José Crettaz (2013) <http://www.lanacion.com.ar/1578091-el-94-de-los-medios-creados-con-la-nueva-ley-es-estatal> y de Fernando Krakowiak (2013) <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-221367-2013-06-02.html>

41 Ver las notas de José Crettaz (2011) <http://www.lanacion.com.ar/1407292-la-tv-comunitaria-busca-su-futuro> y Ailín Bullentini (2011) <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-177492-2011-09-24.html>

- El sector comunitario tiene, potencialmente, además, la posibilidad de participar del organismo creado por la ley que se encarga de proponer pautas para la elaboración de los pliegos de bases y condiciones para los llamados a concurso o adjudicación directa de licencias y propone a los jurados de los concursos.
- La LSCA deja de lado la cuestión de la digitalización. Solo menciona que se deberán adoptar medidas para la transición digital de los medios comunitarios, pero no da más detalles sobre qué tipo de medidas ni de qué manera se pondrán en práctica. Esta es una de las falencias que detectamos en la norma.

Sostenibilidad económica

- En este sentido, la LSCA contempla esta dimensión al establecer un fondo constante para “proyectos especiales de comunicación audiovisual” y apoyo a servicios de comunicación audiovisual, comunitarios, de frontera, y de los Pueblos Originarios. Señala, asimismo, que, a través de este fondo, se prestará atención a los planes de digitalización pero hay muy pocas precisiones y el decreto de reglamentación -como con todo lo vinculado a digitalización, en general- no ofrece mayores aclaraciones.
- La ley no prevé exención del pago de gravámenes específicamente para los medios comunitarios. Salvo para los medios de los Pueblos Originarios y los que operan en zonas de frontera o desastre. Tampoco contempla exenciones en materia de derechos de autor.

- Un aspecto positivo de la ley argentina, si se la compara con otros marcos regulatorios es que permite a los medios comunitarios emitir y financiarse a través de publicidad. También permite que reciban pauta oficial aunque la LSCA no significa un avance con respecto a la discrecionalidad con la que se suele utilizar este mecanismo en nuestro país.

Diseño institucional

- En cuanto a la dimensión de la participación ciudadana, el texto de la LSCA contempla esas “rutas de acceso institucional” de las que hablaba Rossi (2006) al, potencialmente, permitir la participación en la toma de decisiones, la fiscalización y la formulación de las Políticas de Comunicación.
- El diseño institucional creado por la LSCA contempla, más si se lo compara con el texto anterior, una dimensión democratizadora. Por ejemplo, crea el COFECA y los Consejos Mixtos (creados por el decreto de reglamentación) con potencial participación del sector comunitario (englobado en el sector privado “sin fines de lucro”, claro). La Defensoría del Público es otra institución que, desde su diseño, puede vehicular participación ciudadana.
- En línea con las críticas de las organizaciones que nuclean a los medios comunitarios, se puede señalar que, en el Diseño institucional y en la potencial participación del sector en los organismos creados por la ley, la no diferenciación dentro del sector privado sin fines de lucro podría devenir en desequilibrios a la hora de la representación de los medios comunitarios.

- En cuanto a independencia y rendición de cuentas, el texto de la ley, también implica una mejora sustantiva en cuanto a la conformación de la autoridad encargada de poner en práctica la ley. El diseño de la AFSCA contempla un directorio con integrantes del Poder Ejecutivo pero también con fuerzas parlamentarias de la oposición y de representantes elegidos por el COFECA. Desde la letra de la ley, se plantea una autoridad con independencia.
- Además, contempla la dimensión de la fiscalización o *accountability* ya que establece que la AFSCA deberá rendir cuentas y será objeto de control por parte del COFECA, de la Sindicatura General de la Nación y la Auditoría General de la Nación.

Ahora bien, algunas de las cuestiones que se mencionaron a lo largo del análisis como vagas o poco específicas en relación a la aparición de los medios comunitarios en el texto de la LSCA y de los mecanismos que, potencialmente, podrían fomentarlos, pueden tener (de hecho, tienen) una repercusión negativa a la hora de poner en práctica la ley. Los concursos con pliegos inaccesibles para los medios comunitarios y la utilización de la adjudicación directa como mecanismo de otorgamiento, son dos ejemplos de esto.

Otro aspecto en lo que tampoco hubo demasiados avances desde la aprobación de la LSCA tiene que ver con la elaboración de los planes técnicos de frecuencias. “La ausencia de esos planes dificulta la organización del espectro radioeléctrico, pues es difícil resguardar un tercio para organizaciones sin fines de lucro, como prevé la normativa, si se desconoce cuál es el total disponible”, señala Krakowiak (2013) y coincidimos.

Otro tanto ocurre en cuanto a las vías de participación y fiscalización, planteadas en el Diseño Institucional creado por la LSCA. Un ejemplo de ello tiene que ver con el tiempo que tardaron en conformarse instancias como la Comisión Bicameral y la Defensoría del Público⁴².

Son cuestiones que ponen en tela de juicio las buenas intenciones del texto de la ley en cuanto a fomento de la diversidad, el pluralismo, el acceso y la participación.

Tanto desde la academia como desde los medios comunitarios, se hace hincapié en los problemas a la hora de implementar la ley. El investigador Martín Becerra señala que los medios sin fines de lucro, actores centrales durante la discusión de la LSCA “siguen siendo los convidados de piedra en el sistema de comunicación masiva”⁴³. Por su parte, Natalia Vinelli (2012), integrante del canal Barricada TV, señala que se sigue tratando a los medios comunitarios con desigualdad y que la efectivización de la reserva del espectro para ese sector es una de las deudas más importantes de la ley.

Como cierre y, a modo de propuesta, y retomando lo que planteaba Rossi (2012) en cuanto a la necesidad de construir matrices e indicadores que permitan analizar las Políticas de Comunicación, son necesarios estudios que profundicen en la aplicación de la nueva regulación a fin de constatar si en la práctica, efectivamente, estamos ante un marco que sirve para democratizar las comunicaciones en nuestro país.

42 Ambas instancias se terminaron de conformar entre octubre y noviembre de 2012, aproximadamente tres años después de la aprobación de la ley. Para más información ver, por ejemplo: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/subnotas/207873-61174-2012-11-15.html> y <http://www.lanacion.com.ar/1517748-con-polemica-el-congreso-constituyo-la-comision-bicameral-que-controlara-la-ley-de-medios>

43 En la nota de Federico Poore (2012) disponible en <http://federicopoore.blogspot.com.ar/2012/04/las-voces-vienen-marchando.html>

BIBLIOGRAFÍA

- Alegre, A. y O´Siochru S. (2006). Derechos de la comunicación. En Ambrosi, A., Peugeot V. y Pimienta D. (Comp.). *Palabras en Juego: Enfoques Multiculturales sobre las Sociedades de la Información*. C & F Éditions. Recuperado de <http://vecam.org/article671.html>
- Asociación Mundial de Radios Comunitarias. (2009a). *Principios para un marco regulatorio democrático sobre radio y TV comunitaria*. Buenos Aires: AMARC-ALC.
- Asociación Mundial de Radios Comunitarias. (2009b). *Informe Anual 2009 sobre la Diversidad y el Pluralismo de la Radiodifusión*. Recuperado de http://legislaciones.amarc.org/Informe2009_Diversidad_y_Pluralismo.pdf
- Asociación Mundial de Radios Comunitarias. (2010). *Principios para garantizar la diversidad y el pluralismo en la radiodifusión y los servicios de comunicación audiovisual*.
- Asociación Mundial de Radios Comunitarias - Argentina. (2009). *Aportes de AMARC Argentina al proyecto de Ley de medios*.
- Asociación Mundial de Radios Comunitarias y Asociación Latinoamericana de Educación Radiofónica. (2008). *Atrapa sueños. La sostenibilidad en las radios populares y comunitarias*. Ritmo Sur. Recuperado de www.amarc.org/documents/manuals/Atrapa_suenos_1.pdf
- Asociación por los Derechos Civiles. (2008). *El precio del silencio América Latina. Abuso de publicidad oficial y otras formas de censura indirecta en América Latina*. New York: Open Society Institute. Recuperado de http://www.censuraindirecta.org.ar/sw_contenido.php?id=211
- Barbero, Jesús M. (2008). Políticas de la comunicación y la cultura. Claves de la investigación. *Documentos CIDOB. Dinámicas Interculturales, 11*. Barcelona: CIDOB edicions. Recuperado de http://www.portalcomunicacion.com/catunesco/download/barbero_doc_dinamicas_11.pdf.
- Becerra, M. (2011). *Quid Pro Quo. La publicidad oficial en la Argentina y sus múltiples facetas*. Recuperado de http://mbecerra.blog.unq.edu.ar/modules/docmanager/view_file.php?curent_file=71&curent_dir=12
- Becerra, M., Marino, S. y Mastrini, G. (2012). *Mapping Digital Media: Argentina*. Open Society Foundations. Recuperado de <http://www.opensocietyfoundations.org/reports/mapping-digital-media-argentina>
- Beltrán, Luis R. (1979). *Un adiós a Aristóteles: la comunicación "horizontal"*. Recuperado de www.alaic.net/portal/revista/r7/art_01.pdf
- Botero, C. (2011). Diversidad, pluralismo y libertad de expresión. En Ordoñez, M., Ávila Santamaría R. y Gómez Germano G. (Eds.). *Libertad de expresión: debates, alcances y nueva agenda*. (pp. 181-192). Quito: Oficina UNESCO-Quito.
- Buckley, S. (2011). *Community media: a good handbook practice*. Paris: UNESCO. Recuperado de <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002150/215097e.pdf>

- Calleja, A. y Solís B. (2005), *Con permiso. La radio comunitaria en México*. México: AMARC-México.
- Camacho Azurduy, C. (2010), Política pública: Pontífices en camino de democratizar la comunicación para democratizar la sociedad. En Gumucio Dagron, A. y Herrera Miller K. (Eds.). *Políticas y Legislación para la Radio Local en América Latina*. (pp. 242-285). La Paz: Plural Editores.
- Curuchet, E., Girola, M. y Orcajo O. (2006). *Radio o ruido comunitario*. Montevideo: Tres Monos Comunicación.
- Elíades, A. (2008). Panorama actual jurídico-comunicacional de la radiodifusión en Argentina. *Revista Oficios terrestres*. [Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Periodismo y Comunicación Social](http://www.unlp.edu.ar/oficios/.../6-informe_especial.pdf). Recuperado de www.perio.unlp.edu.ar/oficios/.../6-informe_especial.pdf
- Exeni, J. (1998). *Políticas de comunicación. Andares y señales para no renunciar a la utopía*. La Paz: Fundación Plural.
- Fisher, D. (1984). *El derecho a comunicar, hoy*. París: UNESCO.
- Fiss, O. (1997). *Libertad de expresión y estructura social*. México D.F: Fontamara.
- Fiss, O. (1999). *La ironía de la libertad de expresión*. Barcelona: Gedisa Editorial.
- García Gago, S. (2010). *Manual para Radialistas Analfatécnicos*. UNESCO: Quito. Recuperado de www.analfatecnicos.net
- Gargarella, R. (2009). Constitucionalismo y libertad de expresión. En Ordoñez, M., Ávila Santamaría R. y Gómez Germano G. (Eds.). *Libertad de expresión: debates, alcances y nueva agenda*. (pp. 31-61). Quito: Oficina UNESCO-Quito.
- Geerts, A. y Van Oeyen, V. (2001). *La radio popular frente al nuevo siglo: estudio de vigencia e incidencia*. Quito: ALER.
- Gómez Germano, G. (2007). *La radio y la televisión en la era digital. Oportunidades, desafíos y propuestas para garantizar la diversidad y el pluralismo en los medios de comunicación*. Montevideo: Fundación Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Godínez Galay, F. (2011) *Derecho a la comunicación, radio social y legislación*. Tesina presentada para obtener el grado de Licenciado en Ciencias de la Comunicación. Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Gumucio-Dagron, A. (2001a). *Arte de equilibristas: la sostenibilidad de los medios de comunicación comunitarios*. Nueva York: Fundación Rockefeller. Recuperado de www.comunica.org/onda-rural/docs/gumucio.doc
- Gumucio-Dagron, A. (2001b). *Haciendo olas. Historias de comunicación participativa para el cambio social*. La Paz: Plural Editores.
- Graziano, M. (1980). Para una definición alternativa de la comunicación. *Revista ININCO*, 1. Venezuela.

Graziano, M. (1986). Política o ley: debate sobre el debate. *Revista Espacios*, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.

Graziano, M. (1997). Guía teórica 1° parte. Texto de apoyo para las primeras clases teóricas de Políticas y Planificación de la Comunicación. Carrera de Ciencias de la Comunicación, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

Jurado Vargas, R. (2009), *Reconstrucción de la demanda por el derecho humano a la comunicación*. Quito: Ediciones CIESPAL.

Kejval, L. (2009). *Truchas. Los proyectos político culturales de las radios comunitarias, populares y/o alternativas argentinas*. Buenos Aires: Prometeo Libros y Carrera Ciencias de la Comunicación UBA. Recuperado de <http://www.vivalaradio.org/comunicacion-alternativa/radios/16truchas.html>

Lamas, E. (2011). Medios audiovisuales comunitarios en Argentina: legitimidad y legalidad. Un reconocimiento merecido". En *Ley 26.522. Hacia un nuevo paradigma en comunicación audiovisual*. Buenos Aires: AFSCA-UNLZ.

Lamas, E. y Villamayor, C. (1998). *Gestión de la radio comunitaria y ciudadana*. Recuperado de <http://www.vivalaradio.org/gestion-radios-comunitarias/organizacion/05manual-gestion.html>

Lessig, L. (2005), *Cultura Libre. Cómo los grandes medios usan la tecnología y las leyes para encerrar la cultura y controlar la creatividad*. Santiago de Chile: LOM Editores.

Loreti, D. (2012). Frecuencias Radioeléctricas: de nadie, de todos. *PNCé Revista Digital Políticas de Comunicación*, 6. Recuperado de <http://pnce.com.ar/index.php/historial/pnce-nro6/103-frecuencias-radioelectricas-de-nadie-de-todos.html>

Loreti, D. y Gómez, G. (s.f.). *Libertad de Antena: acceso equitativo a las frecuencias de radio y TV*.

Loreti, D. y Lozano, D. (2012). El rol del Estado como garante del derecho humano a la comunicación. *Revista Infojus-Derecho Público*, 1. Recuperado de http://www.catedras.fsoc.uba.ar/loreti/documentos_de_la_catedra/Infojus-Loreti.Lozano.pdf

Llorens-Maluquer, C. (2011). *Concentración de empresas de comunicación y el pluralismo: la acción de la Unión Europea*. Tesis doctoral, Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona. Recuperado de <http://www.tdx.cat/handle/10803/4095> (último acceso 17/02/2013).

López Vigil, José I. (1995). ¿Qué hace comunitaria a una radio comunitaria? *Revista Latinoamericana de Comunicación Chasqui*, 52.

López Vigil, José I. (1997). Las Radios de Nuevo Tipo: la estética sin la ética no sirve para nada. Entrevista de Ernesto Lamas. *Causas y Azares*, 5, 77-89.

López Vigil, José I. (2004). *Ciudadana radio*. Lima: Radialistas.

López Vigil, José I. (2005). *Manual urgente para radialistas apasionados*. Quito, Ecuador: AMARC, Comcosur y otros.

Marino, S. (s.f.). *Estado, Políticas Públicas y Políticas Públicas de Comunicación*. Recuperado de www.catedras.fsoc.uba.ar/.../politicas_publicas_marino.pdf

Mastrini G. (Ed.). (2006). *Mucho ruido y pocas leyes: economía y políticas de la comunicación en la Argentina 1920-2004*. (2° ed.). Buenos Aires: La Crujía.

Mastrini, G. y Becerra, M. (2006). *Periodistas y magnates. Estructura y concentración de las Industrias culturales en América Latina*. Buenos Aires: Prometeo.

Mastrini, G. y De Charras, D. (2004), *Veinte años no es nada: del NOMIC a la CMSI*, ponencia al Congreso IAMCR, Porto Alegre, Brasil.

Mastrini, G. y Marino, S. (2008). *Al final del período. Los límites del progresismo. Políticas de Comunicación en Argentina durante el gobierno de Néstor Kirchner*. Recuperado de www.catedras.fsoc.uba.ar/mastrini/.../mastrini_marino.doc

Mastrini, G., Marino, S. y Becerra M. (2011). El proceso de regulación democrática de la comunicación en Argentina. *Derecho a Comunicar*, 1.

Mata, María. C. (2003). Medios: ¿desde dónde pensar la acción ciudadana? En *Veedurías y observatorios*, 22-28. Buenos Aires: Ediciones La Tribu.

Mattelart, A. (2010). La comunicación comunitaria en el siglo XXI. *Página 12*. Recuperado de <http://www.pagina12.com.ar/diario/especiales/subnotas/157262-50423-2010-11-21.html> (último acceso 20/06/2013)

Napoli, Philip M. (2008). *Diversity as an Emerging Principle of Internet Governance*. McGannon Center Working Paper Series. Paper 16. Recuperado de http://fordham.bepress.com/mcgannon_working_papers/16

O'Donnell, G. (2001), *Accountability Horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política*, *PostData*, 7, 11-34.

Peruzzotti, E. (2007). *Rendición de cuentas, participación ciudadana y agencias de control en América Latina*. Ponencia preparada para la XVII Asamblea General Ordinaria OLACEFS, Santo Domingo, República Dominicana. Recuperado de www.agn.gov.ar/CTRC/.../PERUZZOTTI%20I.pdf

Porto, R. y Schiffer, C. (2002). *Telecomunicaciones. Marco Regulatorio*. Buenos Aires: El Derecho, Buenos Aires.

Pulleiro, A. (2011). *La radio alternativa en América Latina. Debates y desplazamientos en la década de 1990*. Tesina presentada para obtener el grado de Licenciado en Ciencias de la Comunicación. Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires. Recuperado de: http://comunicacion.sociales.uba.ar/tesinas_publicadas/Pulleiro.pdf

Red Nacional de Medios Alternativos. (2012). *La nueva Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual y los Medios Comunitarios, Alternativos y Populares*.

Roncagliolo, R. (1996). Libertad de expresión radiofónica. *Revista Latinoamericana de Comunicación Chasqui*, 56, 48-51.

Rossi, D. (2006). *Complejidades del acceso y limitaciones a la participación ciudadana. ¿Cómo democratizar las políticas?* Ponencia presentada en el VIII Congreso Latinoamericano de Investigadores de la Comunicación, Porto Alegre.

Rossi, D. (2011). *Acceso y participación*. Teórico Cátedra Mastrini, 6. Recuperado de <http://www.catedras.fsoc.uba.ar/mastrini/teorico.htm>

Rossi, D. (2012). *Acceso y participación: políticas activas, condicionamientos de los licenciarios dominantes y el desafío digital*. Recuperado de <http://www.catedras.fsoc.uba.ar/mastrini/textos.htm>

Saba, R. (2008). Censura indirecta, publicidad oficial y diversidad. En Ordoñez, M., Ávila Santamaría R. y Gómez Germano G. (Eds.). *Libertad de expresión: debates, alcances y nueva agenda*. (pp. 161.180). Quito: Oficina UNESCO-Quito.

UNESCO. (2008). *Indicadores de Desarrollo Mediático: marco para evaluar el desarrollo de los medios de comunicación social*. Quito.

Uranga, W. Políticas de comunicación, *Página 12*, Recuperado de <http://www.pagina12.com.ar/diario/laventana/26-178696-2011-10-13.html> (último acceso 22/02/2013).

Van der Wurff, R. y Van Cuilenburg, J. (2001). Impact of Moderate and Ruinous Competition on Diversity: the Dutch Television Market. *The Journal of Media Economics*.

Vinelli, N. (2012). *Ley de medios y 7D: el día después*. Recuperado de <http://www.barricadatv.org/?p=323>

Yin, R. (1984). *Case study research: Design and methods*. California: Sage Publications.

Declaraciones y documentos internacionales

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2000). *Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión*. Recuperado de <http://www.cidh.oas.org/basicos/basicos13.htm>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. (2002). *Informe Anual 2002*, Capítulo IV "Libertad de expresión y pobreza". Recuperado de <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/informes/anuales.asp> (último acceso 21/06/2012)

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. (2003). *Informe 2003 sobre la Libertad de Expresión en Guatemala*, Capítulo "Las radios comunitarias

en el contexto guatemalteco". Recuperado de <http://www.cidh.oas.org/countryrep/Guatemala2003sp/capitulo7.htm> (último acceso 21/06/2012)

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. (2009). *Informe anual*. Recuperado de <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/informes/anales.asp>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Relatoría de libertad de expresión. (2010a). *Estándares para radiodifusión libre e incluyente*. Recuperado de <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/Radiodifusion%20y%20libertad%20de%20expresion%20FINAL%20PORTADA.pdf>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2010b). *Principios sobre Regulación de la Publicidad Oficial en el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos*. Recuperado de <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/temas/publicidad.asp>

Council of Europe, Committee of Ministers. *Recommendation No. R (99) 1 of the Committee of Ministers to Member States on measures to promote media pluralism*. Recuperado de: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Rec%2899%291&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=C M&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383#Related Documents>

Naciones Unidas. (2010). Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión. Recuperado de <http://www.palermo.edu/cele/libertad-de-expresion/onu.html>

Organización de Estados Americanos. (1969). *Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Recuperado de http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm

Relatoría Especial sobre Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Relatoría Especial de Naciones Unidas sobre Libertad de Opinión y de Expresión, Representante de la OSCE sobre Libertad de los Medios de Comunicación, y Relatoría Especial de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos. (2001). *Declaración Conjunta*. Recuperado de <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=48&IID=2> (último acceso 21/07/2012)

Relatoría Especial sobre Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Relatoría Especial de Naciones Unidas sobre Libertad de Opinión y de Expresión, Representante de la OSCE sobre Libertad de los Medios de Comunicación, y Relatoría Especial de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos. (2007). *Declaración conjunta sobre diversidad en la radiodifusión*. Recuperado de <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=719&IID=2> (último acceso 09/02/2013)

UNESCO. (1994). *Declaración de Santiago*. Recuperado de:
unesdoc.unesco.org/images/0010/001001/100162so.pdf

Leyes y decretos consultados

Ley N° 18.232 de Servicio de radiodifusión comunitaria, 2007 (Uruguay).

Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual N° 26.522, 2009 (Argentina).

Decreto Reglamentario N° 1225/2010 (Argentina).

Entrevistas

Aleida Calleja (2010), ex directora del Programa de Legislaciones y Derecho a la Comunicación de AMARC ALC.

Frank La Rue (2010), relator Especial de las Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y Expresión.

Fabiana Arencibia (2013), integrante de la Red de Medios Alternativos.

ANEXO I

Documentos y declaraciones de organismos regionales

-Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)

La CIDH es un órgano creado en 1959 por la Organización de los Estados Americanos (OEA) que funciona bajo su órbita pero de forma autónoma. La CIDH, institución del Sistema Interamericano de protección de los derechos humanos (SIDH), se encarga de la promoción y protección de los derechos humanos en el continente americano.

El documento clave dentro del SIDH es la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, un tratado legalmente vinculante firmado en San José de Costa Rica en 1969 que, en su momento, constituyó un paso fundamental en el fortalecimiento del Sistema, permitió incrementar la efectividad de la Comisión, y establecer una Corte Interamericana de Derechos Humanos. En su artículo 13, la Convención, garantiza la libertad de expresión y pensamiento.

La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión es una de las relatorías que integran el sistema de los relatores de la CIDH. Creada en 1997, la Relatoría (o RELE) es un mecanismo para la protección de la libertad de expresión e información en el hemisferio presidida por un experto independiente (electo por la propia CIDH). La Relatoría produce informes anuales y documentos de recomendaciones que, si bien no son vinculantes, suelen marcar la agenda de los temas a tratar en materia de libertad de expresión en la región.

Algunos de los documentos elaborados por la Relatoría que tendremos en cuenta para la conformación de las variables de nuestra matriz serán:

Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión

Este documento surge ante la necesidad de otorgar un marco jurídico que regule la efectiva protección de la libertad de expresión en el hemisferio, incorporando las principales doctrinas reconocidas en diversos instrumentos internacionales. La CIDH aprobó esta declaración elaborada por la Relatoría en octubre de 2000.

Esta constituye un documento clave para la interpretación del Artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Su aprobación no sólo es un reconocimiento a la importancia de la protección de la libertad de expresión en las Américas sino que además incorpora al sistema interamericano los estándares internacionales para una defensa más efectiva del ejercicio de este derecho.

Estándares de libertad de expresión para una radiodifusión libre e incluyente

La Relatoría elaboró estos estándares en 2009 (publicados al año siguiente) en los que se hace hincapié en el rol fundamental de los medios de comunicación como soportes para el ejercicio de derechos humanos y claves en el desarrollo y consolidación de sociedades democráticas.

Dice en el punto 4 de su introducción:

[E]l derecho a la libertad de expresión ampara, de una parte, el derecho a fundar o utilizar los medios de comunicación para ejercer la libertad de expresión y, de otra, el derecho de la sociedad a contar con medios de comunicación libres, independientes y plurales que le permitan acceder a la mayor y más diversa información (CIDH, 2010a: 1).

Informes

A lo largo de este trabajo también tomaremos en cuenta informes anuales y documentos elaborados por la Relatoría de la CIDH en los que, particularmente, se hace hincapié en los medios comunitarios.

Los informes anuales de la relatoría analizan la situación de la libertad de expresión en los países miembros de la OEA en el año inmediatamente anterior. Si bien no son vinculantes, establecen, en gran medida, la agenda de los temas a discutir en la región y constituyen importantes fuentes de información para las investigaciones en la materia.

La relatoría, además, elabora informes teóricos sobre nuevas problemáticas relacionadas con la libertad de expresión, elabora estándares, y difunde la doctrina y jurisprudencia regional y formula recomendaciones a los Estados que forman parte de la OEA.

En este trabajo se utilizarán, por ejemplo, el Informe Anual 2002 y su capítulo dedicado a “Libertad de expresión y pobreza”; el Informe 2003 sobre la Libertad de Expresión en Guatemala y su capítulo “Las radios comunitarias en el contexto guatemalteco”.

Declaraciones conjuntas

Los relatores en materia de libertad de expresión de la CIDH, Naciones Unidas, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OCSE), y la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP) se pronuncian de manera conjunta ante temas que, en un determinado momento, reclaman la especial atención de los Estados, la sociedad civil y los organismos internacionales. Estas declaraciones poseen la legitimidad que les otorga el ser pronunciadas, de común acuerdo, por funcionarios cuyos mandatos especiales se centran en la

protección de este derecho fundamental en las regiones y en los Estados con representación en sus organizaciones.

Desde la primera declaración realizada en Londres en 1999 los relatores se han expresado en torno a temas como la violencia contra periodistas, las nuevas tecnologías de la información, la criminalización de la expresión, entre otras.

En este trabajo se citarán las declaraciones conjuntas sobre la regulación de los medios, las restricciones a los periodistas y la investigación de la corrupción (2003) y la declaración sobre la diversidad en la radiodifusión (2007).

Principios de la Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC)

AMARC es el máximo referente en el ámbito internacional en materia de medios comunitarios. Su trabajo ha sido clave a la hora de poner en la agenda mundial la necesidad de desarrollar marcos normativos inclusivos con respecto a este tipo de medios.

En 2008, su Programa de Legislaciones y Derecho a la Comunicación de América Latina y el Caribe presentó ante la CIDH los *Principios para un marco regulatorio democrático sobre radio y TV comunitaria* a fin de que sean tenidos en cuenta como una suerte de estándares en la materia para la región.

Esos principios, publicados un año después, se propusieron ser “una guía para la elaboración, aprobación e implementación de regulaciones sobre radiodifusión comunitaria que sean compatibles con los estándares internacionales de Derechos Humanos y el más amplio respeto a los derechos a la comunicación e información y la libertad de expresión” (AMARC, 2009).

En esta misma línea, en 2010 el equipo de AMARC publicó los *Principios para garantizar la diversidad y el pluralismo en la radiodifusión y los servicios de comunicación audiovisual* con el objetivo de:

[S]ervir de guía para las prácticas, reglamentaciones y normas compatibles con la Convención Interamericana de Derechos Humanos en materia de regulación de concesiones. Son propuestas para asegurar la posibilidad de expresión de los diversos sectores, opiniones y perspectivas en la administración del espectro radioeléctrico en la región latinoamericana (AMARC, 2010).

Indicadores de desarrollo mediático (UNESCO)

Este documento elaborado por un grupo de expertos y organizaciones de la sociedad civil fue aprobado por el Consejo Intergubernamental del Programa Internacional para el Desarrollo de la Comunicación (PIDC) de UNESCO en 2008. Este Programa tiene, entre sus objetivos:

[C]ontribuir al desarrollo sostenible, la democracia y gobernabilidad, fomentando el acceso universal y la distribución de la información y los conocimientos, fortaleciendo las capacidades de los países en vías de desarrollo y países en transición en el campo de los medios electrónicos y la prensa escrita (UNESCO, 2008:5).

Y, en cuanto a los objetivos de esta metodología destinada a evaluar el desarrollo de los medios de comunicación, dice el documento de presentación:

Este conjunto integral de indicadores, para analizar todos los principales aspectos de la ecología mediática, deberá permitir que las/los actores dedicados al desarrollo mediático, y en particular

los actores locales, diagnostiquen el estado de los medios dentro de un determinado contexto nacional y evalúen el impacto de los programas de desarrollo mediático. Además, servirá como un valioso instrumento para guiarles en sus esfuerzos por apoyar el desarrollo mediático (UNESCO, 2008: v).

De los aspectos que miden estos indicadores nos interesarán especialmente los relacionados con el desarrollo de los medios comunitarios y la promoción del pluralismo en los medios de comunicación, dos de las áreas que el PIDC reconoce como prioritarias.