



UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA  
Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales

Tesis de grado

**LEY DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL EN  
ARGENTINA: PATRONES DE IMPLEMENTACIÓN DURANTE LAS  
PRESIDENCIAS DE FERNÁNDEZ Y MACRI**

Autora: Pilar García Prada  
16N287

Director: Philip Kitzberger

Buenos Aires, agosto de 2020

**Resumen:** la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual representó un punto de inflexión en el proceso de democratización del sistema mediático argentino al legalizar la totalidad de los medios sin fines de lucro y garantizar un tercio de las frecuencias del espectro radioeléctrico para su uso. Sin embargo, a pesar de que los actores que habían militado por la aprobación del proyecto esperaban que este pudiera corregir las profundas desigualdades que habían perjudicado a las emisoras de radio y televisoras comunitarias, un conjunto de factores políticos y contextuales dificultaron la implementación de las regulaciones que el texto prometía. Estas dificultades se evidenciaron principalmente en la ejecución del plan técnico de frecuencias, el otorgamiento de licencias y habilitaciones para emitir, y en la resolución y accesibilidad de los concursos. Por ello, la pregunta planteada por este trabajo, a once años de la sanción de la ley, es: ¿cuál es la verdadera situación de los medios comunitarios, alternativos y populares en la Argentina a partir de la aplicación de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual? ¿Cuáles fueron los logros alcanzados por la ley, y cuáles sus dificultades de implementación, entre 2009 y 2019? Para responder a este interrogante, se desarrollará un análisis cualitativo descriptivo del proceso de la puesta en práctica del estatuto durante las presidencias de Fernández y Macri, basado tanto en fuentes bibliográficas y periodísticas, como registros de organismos públicos y entrevistas a académicos y expertos. El análisis de la implementación de los diferentes aspectos de la ley durante los dos períodos permitiría constatar en qué medida la política habría mejorado efectivamente la situación de los medios comunitarios, aumentando la cantidad de emisoras operativas reconocidas en todo el país. Lo que se halló fue que, si bien la ley habilitó cierto crecimiento en la cantidad de medios del sector social a través de las políticas de legalización y fomento, sus condiciones de funcionamiento resultan todavía frágiles e inestables, lo cual impide que se pueda hablar de un verdadero cambio en el estatus quo mediático.

**Palabras clave:** Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, Argentina, implementación de políticas, legalización de medios sin fines de lucro, medios comunitarios.

## **Índice:**

1. Introducción
2. Marco teórico
3. ¿Qué son los medios comunitarios? Definición, relevancia y el problema de la ilegalidad de estos medios no lucrativos
4. Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual: artículos referidos a los medios comunitarios, antecedentes del sistema de medios y contexto de aprobación de la ley
5. Cambios experimentados en el tercer sector gracias a la LSCA
  - a. Otorgamiento de licencias por autoridades de aplicación
  - b. Gestión del Fondo de Fomento Concursable de Comunicación Audiovisual
  - c. Programas de capacitación
  - d. Representación en organismos: Consejo Federal de Comunicación Audiovisual y Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual
  - e. Resumen de los hallazgos
6. Dificultades en la implementación de la ley
  - a. Período 2009-2015, administración de Fernández de Kirchner
  - b. Período 2015-2019, administración de Macri
  - c. Resumen de los hallazgos
7. Factores explicativos
  - a. Gobiernos progresistas y estrategias confrontacionistas
  - b. Gobiernos liberales y el nuevo cambio de paradigma: libertad de expresión en perjuicio del derecho a la información y comunicación
8. Consideraciones finales
9. Referencias bibliográficas

## 1. Introducción:

Los medios comunitarios, alternativos y populares se han convertido en una tradición en América Latina desde mediados del siglo XX por haber desarrollado experiencias comunicacionales sin fines de lucro, con el horizonte explícito de transformar las relaciones sociales de desigualdad. Si bien su propósito resulta incomprensible desde la lógica del capital, su aporte es muy significativo para la democracia moderna: primero, porque proporcionan herramientas para que los sectores históricamente marginados puedan informarse y expresarse al margen de los grandes grupos hegemónicos y del Estado; y, segundo, porque al ser medios hechos por y para la comunidad, incorporan a la ciudadanía en el proceso de configuración de su futuro en los planos local y nacional (UNESCO, 2008). En Argentina, los medios comunitarios han desarrollado una lucha y reivindicación permanente hacia su reconocimiento legal en la estructura mediática, partiendo de la base de que el Decreto-Ley 22.285 de Radiodifusión de la dictadura impedía expresamente su acceso al éter (Marino, 2011). Sin embargo, fue después de casi 30 años de la vuelta a la democracia que dicha legalización pudo ser alcanzada en forma plena, a través de la sanción de la Ley 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA) en el año 2009. Según Hidalgo *et al.* (2016), las organizaciones de la sociedad civil han sido protagonistas de esta lucha al convocar a otras asociaciones a conformar la Coalición por una Radiodifusión Democrática, alianza que propuso los 21 Puntos en base a los cuales posteriormente se formularía el proyecto. La reforma se concretó cuando estos reclamos, desde entonces institucionalizados, se alinearon con los intereses de un gobierno perteneciente a la “Nueva Izquierda”. Estos gobiernos no solo acentuaron la necesidad de democratizar los diferentes espacios de la esfera pública, sino que también reconfiguraron el modo de intervención del Estado en sociedad.

Desde el inicio de la actividad radiodifusora en Argentina, la ausencia de marcos regulatorios había propiciado un panorama de medios dominado por los grandes conglomerados comerciales, escasamente plurales y diversos, y con una estructura de propiedad concentrada y centralizada en el área metropolitana (Becerra, 2015). Es por ello que la ley representó un cambio radical en el paradigma de comunicación hasta ese momento vigente: ya no se definía al sector como una mercancía o bien comercial, sino como un derecho humano que debía ser garantizado por el Estado, siguiendo la doctrina internacional de organismos como Naciones Unidas (Baranchuk, 2011). El objetivo era

conformar nuevas reglas de juego que incorporaran la pluralidad de voces de toda la ciudadanía y garantizaran una libertad de expresión en sentido amplio. La ley resultó especialmente significativa para los medios sin fines de lucro en tanto representaba su primer reconocimiento legal *pleno* como prestadores de servicios audiovisuales, algo inédito en la historia de la radiodifusión del país<sup>1</sup>, definiendo su escenario de lucha tanto para hacer efectiva esa legalidad a través de la obtención de licencias, como para fortalecer su sostenibilidad y crecimiento en las nuevas condiciones (Segura, 2015). Uno de los aspectos más novedosos de la nueva ley lo constituye la redistribución del espectro radioeléctrico en tres franjas de operadores de servicio (prestadores de gestión estatal, de gestión privada con fines de lucro y gestión privada sin fines de lucro) y la reserva del 33% de todo el espectro para el sector no lucrativo (art. 89). En este sentido, se establecía que las tareas realizadas por los servicios de comunicación audiovisual constituía una actividad de interés público, de carácter fundamental para el desarrollo sociocultural de la población (art. 2). La regulación también suponía nuevos límites a la concentración de la propiedad, expresados en topes a la cantidad de licencias, y un plan técnico de frecuencias a cargo del nuevo organismo regulatorio, la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA) (art. 15). Por último, destaca la creación de un fondo de fomento para la promoción de la sostenibilidad económica de los medios no lucrativos y la capacitación del Poder Ejecutivo a desarrollar líneas de acción destinadas a fortalecer el desarrollo sustentable del sector audiovisual en general (art. 153).

Sin embargo, la realidad actual de los medios comunitarios continúa demostrando complejidades “que no acaban por garantizar, no únicamente su legalidad, sino el mero desarrollo de su actividad” (Sanmartín *et al.*, 2017, p.97). Según la literatura en la materia, la manifestación más clara de la parcialidad en la implementación de la ley estuvo dada por la ausencia del plan técnico, que prácticamente imposibilitó la regularización del espectro en las zonas de conflicto. A eso se le sumaron problemas referidos al otorgamiento de licencias, la dilación en la resolución de los concursos y el alto valor de sus pliegos. También se registraron obstáculos para la puesta en funcionamiento de los Fondos Concursables y para la distribución de la pauta oficial. A partir de esto, múltiples autores, como Orts (2013); Longo, Segura, Villagra, Hidalgo, Traversaro, Linares, Kejval y Vinelli (2017); Espada, (2017) y Marino, Mastrini, Becerra, Rubini y Espada (2015),

---

<sup>1</sup> Ya que, a diferencia de los antecedentes (fallo de la CSJ del 2003 y la ley 26.053), la LSCA también contemplaba a la televisión.

denunciaron que el espacio de representación que la ley debía reservar para los medios comunitarios estaba siendo acaparado por otros actores que no estaban contemplados en el art. 89, como universidades, los distintos niveles de gobierno, o la Iglesia Católica. De hecho, según Espada (2017), el sector con derecho público estatal y no estatal terminó triplicando en licencias al sector sin afán de lucro. Mientras tanto, la mayoría de las emisoras comunitarias todavía carece de licencias, o cuenta simplemente con Permisos Precarios Provisorios (PPP), o ni siquiera puede iniciar los trámites de habilitación, principalmente por incapacidad económica (Marino *et al.*, 2015). Por ello, la pregunta que surge a once años de la implementación de la ley es: ¿cuál es la verdadera situación de los medios comunitarios, alternativos y populares en Argentina a partir de la aplicación de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual? ¿Cuáles fueron los logros alcanzados por la ley, y cuáles sus dificultades de implementación entre 2009 y 2019?

La hipótesis es que esta reforma, que pretendía alterar el carácter concentrado de la estructura de las actividades de comunicación e información del país, no ha regularizado la situación de los medios comunitarios como su texto prometía. Los medios del tercer sector se vieron afectados tanto por la falta de planeamiento y conocimiento en terreno de sus necesidades, como por la falta de voluntad política y las tramas partidarias que al principio potenciaron, pero luego limitaron, el debate de la regulación. El gobierno de Fernández evidenció una implementación parcial, apresurada y no planificada, que fue signada por los tiempos políticos de enfrentamiento con los grandes grupos mediáticos. El gobierno de Macri desactivó muchos de los aspectos del marco regulatorio alcanzado a través de una serie de medidas que miró con desconfianza al pasado e incrementó el ya elevado nivel de concentración del sistema, relegando la aplicación de los artículos referidos a la legalización y fomento de los medios no lucrativos. La cantidad de medios comunitarios operativos reconocidos durante cada gestión debería demostrar que, si bien comparado al período previo la ley mejoró las condiciones de legalidad para transmitir y subsistir en un mercado centralizado y comercial, este crecimiento no estuvo a la altura de la expectativa que se había creado durante el período de elaboración de la ley.

El problema planteado por esta tesis será abordado desde la literatura de implementación de políticas públicas, que explica en qué medida factores relacionados con el aparato burocrático, el activismo de la sociedad civil, el tipo de régimen político o la orientación ideológica de los partidos al gobierno pueden incidir sobre el proceso de la puesta en

práctica de un estatuto. Esto contempla tanto la capacidad del Estado para hacer efectivas sus disposiciones y la incidencia que otros actores organizados pueden tener para disputar y modificar dichas reglas de juego, como la influencia de diversas variables contextuales inherentes a la dinámica del proceso de implementación (Vaquero, 2007).

El enfoque metodológico consistirá en un análisis cualitativo descriptivo, que se basará en fuentes bibliográficas y periodísticas; registros de organismos públicos oficiales (de la Defensoría del Público, la AFSCA y el ENACOM<sup>2</sup>) y semi-oficiales (como FARCO<sup>3</sup>, AMARC<sup>4</sup>, y RNMA<sup>5</sup>); y entrevistas a académicos y expertos. Para abordar el análisis en su dimensión histórica, la descripción de los avances y dificultades experimentados con la implementación se organizarán en dos períodos (que serán contrastados con el período previo de vigencia de la ley 22.285): del 2009 al 2015, y de fines del 2015 hasta el 2019. Siguiendo con la hipótesis recién planteada, el punto de inflexión para el primer período sería la decisión del gobierno de sancionar la reforma audiovisual; y para el segundo, el cambio de gobierno y la resolución de Macri de pasar los decretos 13 y 267.

Por último, corresponde aclarar de qué modo se estructurará la información del presente estudio. El capítulo dos comenzará con una breve explicación de las teorías que sustentan los hallazgos empíricos de la implementación; el capítulo tres abarcará la definición, origen y situación de legalidad de los medios comunitarios, la variable dependiente; el capítulo cuarto desarrollará algunos aspectos claves de la variable independiente, es decir, los artículos de la ley referidos al tercer sector y sus antecedentes regulatorios; el capítulo quinto se basará en el panorama descriptivo de cómo, si es que así fue, la LSCA ha mejorado la situación de los medios comunitarios en la Argentina luego del cambio de su estatus jurídico bajo las presidencias de Fernández de Kirchner y Macri; y en el sexto capítulo se analizará qué dificultades en su implementación evitaron que las promesas del texto se cristalizaran en políticas públicas efectivas, especialmente considerando el fin del giro a la izquierda con la victoria de Cambiemos. Asimismo, en la última sección se planteará una respuesta tentativa y exploratoria a la pregunta de qué factores pudieron estar generando estas dificultades de implementación dentro de nuestro sistema político.

---

<sup>2</sup> Ente Nacional de Comunicaciones, creado en reemplazo de la AFSCA por el decreto 267

<sup>3</sup> Foro Argentino de Radios Comunitarias

<sup>4</sup> Asociación Mundial de Radios Comunitarias

<sup>5</sup> Red Nacional de Medios Alternativos

## 2. Marco teórico

Todos los preceptos teóricos sobre los que se basará este análisis sobre los patrones de implementación de la LSCA se desprenden de la noción de que, dependiendo de cómo sea aplicada una norma, puede existir una brecha considerable entre sus objetivos originales y los resultados finales. Esto resulta relevante en dos sentidos: primero, porque una implementación sesgada puede dejar en evidencia ciertas ineficiencias del aparato burocrático del Estado; y segundo, porque la capacidad para implementar una política pública también refleja el nivel de autonomía e imparcialidad de los gobiernos (Vaquero, 2007). Asimismo, como explican Segura y Waisbord (2016), demuestra que la institucionalización de la participación ciudadana en este campo resultaba *terra incognita* tanto para el Estado, como para los activistas.

Como la variable independiente que trabaja esta tesis es la *implementación* de la LSCA, primeramente resulta pertinente definir a qué refiere este concepto. Según Pressman y Wildavsky (1976), la implementación debe ser vista como un proceso de interacción entre el establecimiento de metas, y las acciones generadas para lograrlas. Específicamente, Bardach (1978) sostiene que se trata del proceso de ensamblaje de los elementos contenidos en términos particulares que se requieren para producir un resultado programático particular, que agotan un número de juegos interrelacionados. Por otro lado, habría que reparar en el tipo de política que se está analizando, puesto que esta diferenciación permitiría pronosticar una mayor o menor fuerza al momento de la implementación. Como explica Vaquero (2007), la ley es, por su propia naturaleza, el mecanismo más formal de implementación de políticas, ya que requiere no sólo la intención del Poder Ejecutivo, sino también la aprobación del Legislativo. Considerando que su posible alteración requeriría, igualmente, la autorización legislativa, es también la que presentaría mayores posibilidades de ser preservada en el tiempo.

Esencialmente, como es el Estado la institución pública dotada del poder legítimo para formular estas políticas en nombre del interés común, la base teórica de este trabajo estará centrada en el rol de las organizaciones burocráticas como la variable principal del proceso. Si bien el foco estará puesto en el accionar de los actores centrales, también considerará la perspectiva e influencia de actores periféricos. El primer análisis sobre las relaciones intra e inter organizacionales considerado será el de Mazmanian y Sabatier (1981). Dichos autores plantearon un modelo multicausal basado en tres grupos de



variables independientes para pronosticar el grado de éxito de las políticas implementadas. En relación a la habilidad de la decisión política de estructurar el proceso de implementación, consideraron: a. la precisión y claridad de los objetivos legales del texto; b. la teoría causal sobre cómo se planeaba alcanzar los objetivos propuestos; c. la distribución inicial de los recursos financieros; d. la integración jerárquica hacia adentro, y entre, las instituciones implementadoras (siendo más difícil la acción coordinada cuantas más agencias estén involucradas, más puntos de veto hayan, o menos incentivos y sanciones estén previstos para la aquiescencia de los actores con poder de veto); e. las reglas de decisión de las agencias implementadoras; f. el historial de políticas de las agencias reclutadas; y g. el acceso formal de *outsiders*. Este último punto resulta de mucha importancia para esta tesis, dado que, según los autores, las oportunidades de participación que se prevean para actores ajenos a las agencias generarán distintos sesgos sobre la política, evidenciando que las leyes que permitan la intervención formal de la ciudadanía en los procedimientos tendrán más chances de éxito. Respecto de las variables no-estatutarias, propusieron: a. el nivel de apoyo de los soberanos; b. la habilidad de liderazgo de los funcionarios implementadores; y c. la actitud y los recursos de los *constituency groups*. Todo este grupo de variables resulta clave ya que, al igual que lo hacen Segura y Waisbord (2016), considera en qué medida la participación de la ciudadanía puede llegar a entrar en tensión con las dinámicas políticas y los cálculos partidarios de los gobiernos. En sus palabras: “la esencial, y muy problemática, tarea que enfrentan quienes proponen la medida es traducir el apoyo generalizado que originalmente ayudó a pasar la legislación a organizaciones con suficiente cohesión y experiencia para que sean aceptadas como participantes legítimos y necesarios en importantes decisiones políticas por parte de los funcionarios y soberanos” (p.32). Finalmente, en relación a la trazabilidad del problema, plantearon: a. las posibles dificultades técnicas; b. la diversidad del comportamiento del “*target group*” que se pretendía regular; c. el tamaño del grupo que recibiría la política; y d. la radicalidad del cambio introducido por la medida. Estas últimas variables son las mismas que incluyen Van Meter y Van Horn (1975) en su modelo al plantear que cuanto menores hayan sido los cambios generados en el estatus quo y mayor haya sido el grado de consenso en torno a su aprobación, mayores las posibilidades de éxito en la implementación. En este sentido, las políticas que involucren una redistribución de recursos resultarán más problemáticas.

Otro de los autores que se ha basado en las actividades y perspectivas de la burocracia para evaluar el grado en que los objetivos de las políticas son alcanzados, es Carlos Oszlak (2006). Además de considerar el grado de adecuación en la asignación de recursos para los fines perseguidos, las normas que rigen los principios de acción, y los instrumentos legítimos para el desarrollo de las actividades de las agencias burocráticas (incluyendo mecanismos de *enforcement*), Oszlak plantea que la productividad en la implementación está fuertemente condicionada por la relativa complejidad y adecuación de las estructuras organizacionales burocráticas. Esta complejidad depende, por un lado, del grado de diferenciación estructural (o sea, la desagregación de la estructura jerárquica en unidades autónomas) y de su grado de especialización funcional (la especificidad técnica requerida a nivel operacional); y, por otro lado, del grado de interdependencia, o la medida en que la efectividad de cualquier unidad se subordina a, o depende de, el desempeño de otras unidades. Dentro de este esquema analítico, Oszlak repasa en otro factor indispensable para el análisis empírico de esta tesis, que es el rol de la inercia burocrática en la implementación de las directivas de las agencias estatales. En sus palabras, “cada nuevo régimen intenta alterar no sólo las relaciones de poder dentro de la sociedad civil, en línea con su concepción política y la necesidad de fortalecer sus bases sociales de apoyo, sino también la estructura de poder dentro del mismo aparato estatal. Para hacer viable un proyecto político, se requiere actuar sobre, como también mediante, una estructura burocrática *preexistente*. Aumentar la congruencia entre el proyecto político y la organización pública puede llevar a cambios jurisdiccionales, jerárquicos y de competencias, afectando intereses establecidos y modificando arreglos de poder y patrones culturales fuertemente enraizados en la burocracia estatal. Es previsible que se generen resistencias y que el comportamiento tienda a afectar las decisiones o acciones adoptadas, o al menos, a atenuar algunas de sus consecuencias” (p.34). Dentro de la compleja estructura gubernamental que demanda la implementación de una ley, cada unidad decisoria se verá sometida a los conflictos de intereses inherentes a las decisiones de otros niveles y a la incertidumbre derivada de ellas. Aquellas organizaciones a cargo de funciones normativas tenderán a diseñar un sistema de regulación de desempeño con el objetivo de inducir a las unidades de menor nivel a comportarse en forma consistente con los programas predeterminados, mientras que estas últimas intentarán mantener un cierto espacio de decisión autónoma, de manera tal que los requerimientos formales se vuelvan compatibles con los intereses propios. Por ello, el autor sostiene que no hay que dejar de considerar la variable del comportamiento del personal administrativo, influido

tanto por sus características personales (edad, experiencia, nivel de instrucción), como por sus objetivos individuales y grado de compatibilidad con la institución.

A los efectos de esta tesis, este primer grupo de trabajos (conocidos como “*top-down*”), será complementado con un segundo enfoque, el de “*bottom-up*”, para abarcar también la capacidad de acción de otros actores “más abajo” en el proceso de implementación y constatar el modo en que cada nivel o etapa puede afectar el comportamiento de la política, superando así el supuesto de que puede existir un control jerárquico total del aparato burocrático. Lo que se propone desde este enfoque es un análisis que vaya de atrás para adelante, y que se fije en la relación establecida entre los burócratas “de primer piso” y quienes reciben la política (Vaquero, 2007). Las variables que se considerarán en este sentido son las propuestas por Richard Elmore (1978) a través de sus cuatro modelos organizacionales: a) implementación como administración de sistemas, donde los problemas son producto de las deficiencias en planeamiento, especificación y control de los agentes; b) como proceso burocrático, donde un mayor nivel de discrecionalidad en el accionar de los burócratas puede ser capitalizado para mejorar la confiabilidad y efectividad de las políticas en el primer nivel, aumentando el potencial de adaptación de los objetivos; c) como desarrollo organizacional, donde la falta de consenso y obligación entre los responsables es una de las razones fundamentales para el fracaso, demostrando que cuanto más democrática sea una organización, más eficiente será, y que, si bien la autoridad formal viaja de arriba hacia abajo, “la autoridad informal que se deriva de la experiencia, la habilidad y la proximidad a las tareas esenciales que realiza una organización viaja en la dirección opuesta. (...) La autoridad formal, en las decisiones de política pública, depende en gran medida de las capacidades especializadas de resolución de problemas más abajo en la cadena de autoridad” (p.606); y d) como conflicto y negociación, donde el éxito o fracaso de la implementación es relativo a los intereses de cada uno de los actores sociales y políticos disputados en un proceso de permanente negociación. En sus palabras: “el efecto local de una política federal depende, en un sentido crítico, de la formación de coaliciones locales de individuos afectados por la política (...). A menos que los que plantean una política puedan galvanizar la energía, la atención y las habilidades de los afectados por ella, llevando estos recursos a un campo de negociación poco estructurado, lo más probable es que los efectos sean débiles y difusos” (p.611). Esta variable también es considerada por Sabatier y Mazmanian al hablar de la necesidad de cualquier programa de recibir “inyecciones” de apoyo de

manera constante y periódica para superar las demora que genera la búsqueda de cooperación entre una gran cantidad de actores. El problema surge porque, si bien necesaria, esta “tiende a seguir un ciclo en el que un despertar inicial de la preocupación pública es seguido por una disminución en el apoyo generalizado a medida que las personas se dan cuenta de los costos que implica resolver el problema, otros temas lo excluyen de la agenda política o surgen escándalos en la administración pública” (p.31). Lo mismo explican Segura y Waisbord (2016) cuando afirman que la participación de actores como las OSCs representó un punto de inflexión tanto para el momento de debate, como de implementación de la política. Los autores sostienen que estos han jugado un rol clave en la gobernanza mediática del país al proveer información técnica y participar en audiencias públicas, atraer la atención a determinados problemas, y criticar activamente a funcionarios por su implementación “selectiva” del estatuto.

Por último, este análisis considerará el involucramiento de una multiplicidad de otros factores *contextuales*, distintos de aquellos que dependen de la influencia de los actores en sus diferentes niveles y de la estructura legal básica provista por la política. Según Oszlak (2006), estos factores serían las restricciones “clientelísticas y políticas” y las “tecnológicas y culturales”. El primero resulta especialmente relevante para esta tesis en tanto se centra en el modo en que la alternancia de regímenes con ideologías y orientaciones opuestas puede afectar el marco de las políticas públicas. Según el autor, dentro de esta variable existen dos dimensiones importantes para el caso de las unidades burocráticas “eslabonadas” por procesos de implementación: el carácter específico de las clientelas burocráticas y la naturaleza del régimen político. Por un lado, el autor explica que las clientelas importan la luz de las demandas, apoyos y legitimidad que pueden proveer a las diversas agencias según su desempeño. A su vez, diferentes regímenes políticos pueden implicar marcos normativos y estilos gerenciales diferentes, con altas probabilidades de que ciertas áreas de política (y por tanto, ciertas agencias) sean favorecidas a expensas de otras. Además, el modelo asume que la fisonomía del aparato estatal y su grado de desempeño están íntimamente relacionados con las características de la coyuntura social y política que enmarcan su actividad. A medida que el gobierno toma posiciones *vis-a-vis* temas socialmente relevantes contenidos en su agenda, aumenta la probabilidad de que se cree una nueva agencia para resolver una cuestión dada, o que se asignen recursos adicionales a agencias ya existentes. Respecto de la cultura, el autor explica que existen elementos, como las creencias sobre la eficacia de ciertos

instrumentos, los criterios de legitimidad prevalecientes, las actitudes hacia la autoridad o las orientaciones hacia el tiempo, que, conjuntamente, tienden a estandarizar las percepciones interpersonales sobre lo que debe hacerse o cabe esperar en una situación dada. Por ejemplo, en sociedades tradicionales, donde los individuos y las organizaciones no participan en estrechas redes de interés que controlan su comportamiento, la ideología o la tradición pueden ser factores mucho más importantes que la autodeterminación o el autocontrol. Por último, la tecnología condiciona el proceso básico de producción del servicio inherente a la actividad, demandando un cierto tipo de cooperación e influyendo sobre la forma en que se estructura la organización. En la misma línea, Sabatier y Mazmanian también destacan el efecto del cambio en las condiciones socioeconómicas y de los avances tecnológicos, afirmando que estas afectan la percepción de la ciudadanía sobre la importancia relativa que comporta el tema regulado por la ley y acentúan las desigualdades del sistema que se pretende regular, aumentando la oposición de aquellos que creen injustos los costos de imponer estándares uniformes. Por otro lado, “en el caso de las políticas (...) que están directamente vinculadas a la tecnología, los cambios, o la falta de cambios, en el estado del arte tecnológico a lo largo del tiempo es obviamente crucial”, puesto modifica las necesidades de regulación (p.31).

### **3. ¿Qué son los medios comunitarios? Definición, relevancia y el problema de la ilegalidad de estos medios no lucrativos**

Según el artículo 4 de la LSCA, los medios comunitarios se encuentran dentro de los “prestadores privados sin afán de lucro”. Específicamente, los define como “actores privados que tienen una finalidad social y se caracterizan por ser gestionados por organizaciones sociales de diverso tipo sin fines de lucro. Su característica fundamental es la participación de la comunidad tanto en la propiedad del medio, como en la programación, administración, operación, financiamiento y evaluación”. Este artículo también especifica que “se trata de medios independientes y no gubernamentales”, y que “en ningún caso se la entenderá como un servicio de cobertura geográfica restringida”. Un problema que ha surgido en torno a esta definición es que la especificación de “medios comunitarios” dentro de la categoría más amplia de “prestadores sin fines de lucro” se reconoció tardíamente, con la Resolución 1.102 de diciembre de 2015, que registró a unas 150 emisoras sin fines de lucro previamente empadronadas en su carácter de comunitarias

(Longo *et al.*, 2017). Además, el mencionado artículo 4 omitió la definición de qué eran los medios sin fines de lucro, lo cual recién se clarificó con el Decreto 1.225<sup>6</sup>, que estableció que estos eran “las cooperativas, mutuales, fundaciones y asociaciones definidas como tales por las normas vigentes”. A pesar de que esto ha dificultado el alcance de definiciones consensuadas, desde su surgimiento estos medios se han auto-identificado como comunitarios, alternativos y populares (CAP), términos provenientes de tradiciones de otros países latinoamericanos, luego adoptados en la Argentina (Kejval, 2009). Asimismo, según dicha autora, existen ciertas características y regularidades que nos permiten identificarlos y agruparlos, ya que, además de poner en cuestión al lucro como orientador de sus prácticas comunicacionales, todos tienen como horizonte explícito la transformación de las relaciones sociales de desigualdad y plantean un antagonismo respecto del sistema de medios hegemónico conformado principalmente por los conglomerados comerciales (Hidalgo *et al.*, 2016). De hecho, la identidad política de sus proyectos político-comunicacionales está en gran medida constituida por esta confrontación al sistema mediático regido por la lógica mercantil (Segura, 2015).

Su surgimiento se remonta a 1920, cuando un grupo de jóvenes conocidos como “Los locos de la azotea” realizó la primera experiencia de transmisión de radio en el país. Sin embargo, con independencia de esta experiencia pionera, se puede afirmar que la mayoría de los medios comunitarios surgió junto a la recuperación democrática de 1983. Como de acuerdo al antiguo decreto-ley de la dictadura estos medios estaban vetados de la propiedad de licencias de radiodifusión, quedando confinados a una condición de ilegalidad por momentos “tolerada”, los proyectos nacieron como un llamado al reconocimiento de sus derechos comunicacionales (Segura, 2012). Posteriormente, los reclamos se exponenciaron tanto por la apertura del gobierno, como por el bajo costo de los equipos transmisores de frecuencia modulada. Según Villamayor y Lamas (1999), a partir de este momento, los medios CAP se constituyeron como espacios de fortalecimiento del tejido social, y de representación de diferentes identidades culturales. Aseguraron el pluralismo y la diversidad social y étnica en tanto recuperaron voces históricamente silenciadas, y se basaron en temas y perspectivas generalmente ausentes en los medios guiados por la lógica comercial. Asimismo, promovieron la participación de la sociedad civil y desarrollaron estrategias de articulación para sumar fuerzas en la

---

<sup>6</sup> Decreto que reglamenta la Ley 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual, publicado en el Boletín Oficial el 1/9/10.

reivindicación de sus derechos e impulsar así reformas en la legislación de comunicación (Hidalgo *et al.*, 2016). Por ello, múltiples organismos internacionales destacaron su centralidad en las sociedades democráticas como modo de garantizar el derecho a la comunicación (ONU, OEA, OSCE y CADHP, 2007; entre otros). Además, el sector es significativamente federal, ya que encuentra representaciones en la mayoría de las regiones del país (aunque con mayor concentración en las ciudades más pobladas) (Marino *et al.*, 2015).

Como el problema a resolver en este trabajo es el impacto que el marco legal tiene sobre la realidad de los medios CAP, esta sección finalizará con un breve recorrido histórico de los problemas de ilegalidad generados sobre el sector por los antecedentes regulatorios de la LSCA. El primer intento de legalización vino con el gobierno de Alfonsín, quien suspendió el Plan Nacional de Radiodifusión para implementar concursos de adjudicación de frecuencias y encargó al Consejo para la Consolidación de la Democracia la creación de un proyecto que reemplazara la Ley 22.285. Sin embargo, como este nunca llegó al Congreso, no logró abrir las vías legales para emitir (Segura, 2015). En la década siguiente, Menem sancionó la Ley 23.696 de Reforma del Estado para habilitar la conformación de grandes corporaciones multimediáticas y facultar al Poder Ejecutivo a regular de manera discrecional el funcionamiento de las radios sin licencia, hasta tanto se dictara una nueva ley (art. 65). Esto, sumado a los decomisos estatales y las dificultades económicas que generaba la compra de equipos, llevó a la desaparición de muchas de las organizaciones no lucrativas (Lamas, 2011). Posteriormente, Menem también sancionó el Decreto 1.357/89 para la entrega de permisos provisorios hasta que se implementaran los nuevos concursos, lo cual no solo generó que las radios se dividieran entre las ahora “provisorias” y las “clandestinas”, sino que también subordinó a las emisoras a los permisos del Comité Federal de Radiodifusión<sup>7</sup> (COMFER) (Longo *et al.*, 2017).

Con el gobierno de Néstor Kirchner las políticas fueron ambivalentes. En el 2003, un fallo de la Corte Suprema sancionó la inconstitucionalidad del art. 45 de la Ley 22.285 por excluir a los medios no comerciales (a raíz, cabe aclararlo, de una presentación realizada por la Radio La Ranchada<sup>8</sup>) (Espada, 2017). En 2004, se fundó la Coalición por

---

<sup>7</sup> Organismo encargado de aplicar la anterior Ley de Radiodifusión No 22.285, posteriormente reemplazado por la AFSCA

<sup>8</sup> Proyecto cultural comunitario de la mutual Carlos Mugica de Córdoba

una Radiodifusión Democrática, quien propuso los “21 Puntos Básicos por el Derecho a la Comunicación”. Dentro de su concepción de la comunicación como derecho humano (punto 1), le atribuyó a los medios comunitarios el mismo estatus que los privados comerciales y los estatales (punto 11). Posteriormente, se sancionó la Ley 26.053, que modificó la ley de la dictadura para quitar el “fin de lucro” como elemento clave para acceder a las licencias, y le otorgó cierto reconocimiento legal a los medios comunitarios, solo que no en forma plena, puesto que no contemplaba a la televisión. En el 2006, el presidente firmó un reconocimiento legal que autorizó a funcionar a 126 estaciones de radiodifusión pertenecientes a asociaciones civiles sin fines de lucro registradas en el censo convocado por la Resolución 753 del Congreso, y otorgó tres frecuencias nuevas a organismos de los derechos humanos (Elíades, 2009).

Finalmente, durante el gobierno de Fernández de Kirchner se pudo alcanzar la sanción de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, con la que se ratificara la reserva del 33% del espectro al sector sin afán de lucro y los límites a la concentración de propiedad. El detalle de los artículos relativos a los medios comunitarios se describirá en el apartado siguiente, pero lo que sí se destaca es que estos no fueron disputados en ningún momento, pese a los cuestionamientos que sufrió el texto original de la ley. Esto resulta muy importante por dos razones: porque expresa cierto consenso en torno de los avances legislativos en la materia, y porque en la implementación de la ley no hubo obstáculos *judiciales* que condicionaran la consecución de los objetivos (Espada, 2017).

#### **4. Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual: artículos referidos a los medios comunitarios, antecedentes del sistema de medios y contexto de aprobación de la ley**

Como ya se expresó, la LSCA implicó un reconocimiento legal pleno de todos los medios comunitarios, en la medida en que no sólo los posicionó como uno de los tres actores capaces de prestar servicios de comunicación audiovisual, sino que también les reservó un 33% del espectro (Orts, 2013). Esto es porque, como establece el art. 2, “la actividad realizada por los servicios de comunicación audiovisual se considera una actividad de interés público, de carácter fundamental para el desarrollo sociocultural de la población por el que se exterioriza el derecho humano inalienable de expresar, recibir, difundir e investigar informaciones, ideas y opiniones”. En ese mismo artículo se sostiene que “la



explotación de los servicios de comunicación audiovisual podrá ser efectuada por prestadores de gestión estatal, de gestión privada con fines de lucro y de gestión privada sin fines de lucro, los que deberán tener capacidad de operar y tener acceso equitativo a todas las plataformas de transmisión disponibles”. En el art. 21 se reconoce la existencia de tres franjas de la actividad radiodifusora, de acuerdo a lo establecido en la reunión de los Relatores de Libertad de Expresión en la Declaración Conjunta sobre la Diversidad en la Radiodifusión de Ámsterdam (2007), donde se expresa: “Los diferentes tipos de medios de comunicación — comerciales, de servicios públicos y comunitarios — deben ser capaces de operar en, y tener acceso equitativo a, todas las plataformas de transmisión disponibles”. La división del espectro se establece en el artículo 89, que dictamina “el treinta y tres por ciento (33%) de las localizaciones radioeléctricas planificadas, en todas las bandas de radiodifusión sonora y de televisión terrestres, en todas las áreas de cobertura, para personas de existencia ideal sin fines de lucro”. Asimismo, el artículo 49 plantea que “la autoridad de aplicación establecerá mecanismos de adjudicación directa para los servicios de comunicación audiovisual abierta de muy baja potencia (...), en circunstancias de probada disponibilidad de espectro y en sitios 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”. Esta diferenciación también está presente en el artículo 33, donde se expresa que “los pliegos de bases y condiciones para la adjudicación de licencias (...) deberán ser aprobados por la autoridad de aplicación, (...) teniendo en cuenta características diferenciadas según se trate de pliegos para la adjudicación de licencias a personas jurídicas con o sin fines de lucro”.

Por otro lado, por disposición del inciso f del artículo 97, se estableció un fondo de fomento del 10% del gravamen recaudado por la autoridad regulatoria “para proyectos especiales de comunicación audiovisual y apoyo a servicios de comunicación audiovisual comunitarios, de frontera, y de los Pueblos Originarios”. Por último, el art. 15 de la ley del 2009 (luego derogado por el decreto 267) le garantizaba al sector comunitario representación en el Consejo Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual, un organismo orientado a “proponer pautas para la elaboración de los pliegos de bases y condiciones para los llamados a concurso”; “brindar a la Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento un informe anual sobre el estado de cumplimiento de la ley”;

y “seleccionar, con base en un modelo objetivo de evaluación, los proyectos que se presenten al Fondo de Fomento Concursable”, entre otros.

Estas disposiciones resultaron muy innovadoras porque no solo representaron el primer reconocimiento legal pleno, sino que también implicaron un quiebre respecto del conjunto de regulaciones previas, denominado por Segura y Waisbord (2016) como el “modelo mediático latinoamericano” (p.15). Este modelo históricamente había priorizado la lógica de los mercados por sobre las demandas y expectativas del público general, y socavado las posibilidades de la sociedad civil para constituirse como una alternativa viable. Desde la dictadura, las medidas liberalizadoras y privativas de entrega de privilegios impositivos, legalización de la operación de redes, aumento al tope de la propiedad de licencias y de autorización a empresas multimedios, habían garantizado un alto nivel de concentración en el sistema (Becerra, 2015). Este incremento del peso de las grandes corporaciones favorecía las prácticas monopolísticas, generando una imposibilidad *de facto* de encontrar canales para un discurso no ya antagonista, sino tan solo alternativo. También acarrió la eliminación de medios no lucrativos, o su reducción a proveedores de servicios subcontratados (Alonso *et al.*, 2015). Asimismo, la legislación desplazó a los medios públicos a un rol subsidiario, quedando estos en manos del gobierno de turno, y borró al Estado como productor o regulador de contenidos (Segura *et al.*, 2018). Esto generó problemas estructurales, como la ausencia de organismos reguladores o la dependencia financiera del Poder Ejecutivo. En definitiva, el contexto de desregulación planteaba un escenario de pluralismo limitado porque equiparaba la libertad de la empresa con la libre expresión y situaba los derechos ciudadanos en las manos de los grupos multimedios (Becerra, 2014). La propiedad concentrada reducía la igualdad de oportunidades y, por tanto, el potencial de competencia del mercado, relegando a los medios comunitarios a un limbo de clandestinidad y precariedad. La debilidad y manipulación de los medios públicos se combinaba con la ilegalidad del tercer sector para profundizar estas limitaciones (Segura y Waisbord, 2016).

Teniendo en cuenta este escenario, la introducción de una ley que pudiera modificar la estructura del sistema exigió una importante voluntad reformista y alineamientos políticos apropiados. Según Segura y Waisbord (2016), el avance del proyecto de la LSCA en Argentina dependió de dos importantes factores: el pragmatismo y versatilidad de las agrupaciones de la sociedad civil al combinar distintas estrategias para apelar al

gobierno, y la coyuntura política, que abrió una ventana de oportunidad para la formación de coaliciones. Esto es porque, si bien este modelo fue siempre resentido por los grupos organizados del tercer sector, sus reclamos carecieron de trascendencia institucional significativa hasta que el gobierno también comenzó a cuestionar las antiguas políticas (des)reguladoras (Mastrini y Becerra, 2017). Por un lado, la flexibilidad de la sociedad civil al seleccionar formas de acción tanto institucionales, como no institucionales, les proporcionó el apoyo de múltiples y variados actores, desde el Estado y las élites, hasta los medios y el público en general. La primera estrategia fue la creación de una coalición reformista, que, como ya se adelantó, en Argentina consistió en la Coalición por una Radiodifusión Democrática (CRD). Esta resultó clave tanto para la coordinación de su plan de demandas, como para el aumento de su visibilidad, legitimidad y margen de oportunidades. La CRD buscó gestionar las diferencias internas de sus miembros para alcanzar consensos y acudió a individuos, asociaciones y movimientos sociales de diferentes grados de experiencia para capitalizar su prestigio e incrementar su institucionalización. Por otro lado, se posicionó a sí misma como parte de una lucha más amplia por los derechos humanos, hermanando su proyecto con el de otros grupos progresistas ampliamente respetados en el país, y se constituyó como una comunidad epistemológica que aportó informes y testimonios a los debates legislativos (Segura, 2011). También fue notoria la tarea de movilización colectiva para articular las voces de aquellos con menos recursos y hacer llegar el proyecto al Congreso. Respecto de las condiciones contextuales, dos factores resultaron relevantes para la aprobación de la ley: las oportunidades políticas, y la coyuntura crítica. Por un lado, las oportunidades demuestran de qué manera las divisiones de la élite política pueden favorecer, o no, la alianza entre actores poderosos y los reclamos ciudadanos. El ascenso de la Nueva Izquierda representó esta ventana de oportunidad porque su agenda política siempre había contemplado la introducción de una reforma progresista en el sistema de medios. Sin embargo, puesto que la relación entre ambos factores no es tan lineal, hay que considerar también la coyuntura crítica de conflicto desarrollada entre la administración y la industria agropecuaria y mediática hacia el año 2009. Según Segura y Waisbord (2016), fue en este contexto de enfrentamiento y polarización que el Ejecutivo se acercó a la CRD como un aliado perfecto para legitimar una ley que, “al mismo tiempo que permitía democratizar el sistema de medios, les restaba el poder a los grandes grupos” (Orts, 2013).

## 5. Cambios experimentados en el tercer sector gracias a la LSCA

Desde la entrada en vigencia de la LSCA en marzo de 2010, se ha registrado una mejora en las condiciones de legalidad, financiamiento público y hasta reconocimiento social de los medios comunitarios. En la entrevista que le fue realizada a Alejandro Linares en abril del 2020, él explicó que los medios comunitarios “ahora tienen un piso de legitimidad social y de reconocimiento mucho más alto (...); y cuentan con mejores condiciones de sostenibilidad también, porque dejó de haber tantos decomisos y persecuciones. (...) Si bien en el primer tramo no se legalizaron muchas emisoras que ya existían, porque para eso tuvo que pasar mucho tiempo (de hecho, llegaron durante el gobierno de Cambiemos), se empezaron a hacer convocatorias a censos para mapear la situación y a implementar algunas líneas de fomento o promoción, no necesariamente vinculadas con la ley, pero sí incentivadas por la discusión del proyecto”. Partiendo de esta base, el objetivo de esta sección es describir específicamente todos estos cambios que, con la aplicación de la ley, pudieron observarse durante la gestión de los gobiernos de tanto Fernández, como Macri, para evidenciar su efecto sobre la situación de los medios CAP. Este progreso será medido a través de indicadores concernientes al otorgamiento de nuevas licencias, la implementación del programa FOMECA, el desarrollo de programas de capacitación por parte de las autoridades de aplicación, y la representación en los nuevos organismos.

### a. Otorgamiento de licencias

Lo primero que se desarrollará, entonces, es la evaluación cuantitativa de las licencias que le fueron otorgadas a los medios comunitarios, alternativos y populares en el marco de la aprobación e implementación de la LSCA por parte de los organismos de aplicación de ambos gobiernos. Desde el punto de vista metodológico, la recopilación de diversos registros para este conteo incluirá tanto fuentes oficiales (resoluciones de la Defensoría del Público y de la AFSCA o el ENACOM), como investigaciones académicas de relevamiento. Dado que no existe un registro oficial completo de todos los medios existentes, resultaron particularmente fundamentales los trabajos de Marino, Becerra, Mastrini, Espada y Rubini (2015), posteriormente actualizado por Espada (2017), y Segura, Linares, Espada, Longo, Hidalgo, Traversaro y Vinelli (2018). Todos ellos entienden a los medios comunitarios como lo hace el artículo 4 de la LSCA. Importante es considerar que partimos de la base de que en 2008 existían en la Argentina no menos de 175 emisoras comunitarias, según fuentes oficiales (Becerra, Marino y Mastrini, 2012,

p.22), 126 de ellas reconocidas por la Resolución 753 del COMFER en el año 2006. Los datos que se expondrán a continuación reflejan que, si bien el proceso se hizo largo y enfrentó múltiples obstáculos, el otorgamiento de licencias representó el avance más importante en la historia de los medios del tercer sector, ya que, como remarcaba Vinelli en la entrevista que le fue realizada en marzo del 2020, la situación de clandestinidad previa implicaba decomisos y persecuciones que dificultaba mucho el ejercicio de la libre expresión. Durante el primer período se realizaron más concursos de licencias que en el segundo, habilitando el surgimiento de la mayoría de las nuevas emisoras comunitarias (aunque *no* en las zonas con mayor saturación de señales), mientras que desde el 2015 al 2019 lo que destaca es la puesta en práctica de un plan de normalización del espectro radioeléctrico y del Proceso Simplificado para la obtención de habilitaciones.

Para analizar el período 2009-2015, primeramente hay que remontarse a la medición registrada por la AFSCA a través de su Censo del 2010 (Resoluciones 1 y 2). Allí, se reveló la existencia de unas 1053 organizaciones sin afán de lucro, dentro de un universo de 12.395 actores. Según Marino *et al.* (2015), quienes realizaron una medición basada tanto en el Censo, como en las resoluciones del Directorio y las tareas de relevamiento voluntario publicadas por el organismo, los medios del tercer sector identificados dentro de ese grupo fueron: 924 señales FM, 73 señales AM y 56 cableoperadoras (p.9). A partir de allí, y hasta el 2015, la sistematización de dichos autores constató que fueron 127 las organizaciones sin afán de lucro las que recibieron autorizaciones y adjudicaciones a través de las resoluciones del Directorio (ya sea de manera directa o por concurso). Del cruce de ambas fuentes se obtiene que “86 de las organizaciones que consiguieron licencias entre 2011 y 2015 no habían sido relevadas en el Censo de 2010” (p.19). Si se consideran las licencias y autorizaciones entregadas por el organismo, observamos que fueron 161, de un total de 1537, las destinadas a medios sin fines de lucro (Espada, 2017). Asimismo, en el 2015 la AFSCA implementó un empadronamiento voluntario de operadores de frecuencia modulada sin fines de lucro ubicadas en las denominadas “zonas de conflicto”<sup>9</sup>, que arrojó un total de 182 emisoras registradas. Según Marino *et al.*, se corroboró la presencia de solo algunas de las organizaciones empadronadas en el anterior Censo de 2010: “del total, 24 se habían autodefinido como emisoras reconocidas, 63 se declararon como no autorizadas, mientras que el resto (95) no se encontraron en los

---

<sup>9</sup> Regiones donde no existe un plan técnico de frecuencias y hay mayor saturación de señales

registros del Censo” (p.22). Por eso, como profundiza Espada, este padrón otorgó un registro legal a una gran cantidad de nuevos actores dentro del sistema sin fines de lucro.

Según el estudio de Segura *et al.* (2018), un relevamiento realizado sobre la base de un trabajo de campo que sistematizó información tanto del Censo del 2010, como de las resoluciones de la AFSCA mencionadas en el estudio anterior, de todas esas licencias otorgadas desde la implementación de la ley hasta finales del 2015, 68 fueron para emisoras comunitarias, mientras que 8 autorizaciones fueron para canales de televisión. Empero, hasta 2015 ninguna de estas licencias se había entregado en las zonas de conflicto. Esto, por un lado, puede ser interpretado como una forma de descentralizar la concentración de los medios audiovisuales, garantizando un mayor alcance de las zonas con poca densidad demográfica. Considerando el crecimiento de las regiones Noroeste y Patagonia, con 40 y 37 nuevas experiencias hacia fines del 2018, los autores sostienen que se trata de un desarrollo vinculado con el impacto de los programas de promoción del gobierno nacional (de áreas como el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación, y el de Educación). Sin embargo, también demuestra las dificultades que tuvo la AFSCA para solucionar los problemas de legalidad en las zonas más saturadas. Además, la política de adjudicaciones para el sector sin afán de lucro se orientó mayoritariamente hacia la TV por cable, excluyendo a las emisoras FM y AM. La situación se empezó a revertir recién hacia el final de la gestión, cuando la AFSCA otorgó 140 reconocimientos a distintos radios del país en Buenos Aires, Córdoba y Santa Fé, a partir del Padrón 2015. A 39 de ellas les entregó, además, una reserva del espectro para obtener su licencia en futuros concursos (Espada, 2017).

Respecto del período de Cambiemos, de acuerdo a Segura *et al.* (2018), desde enero de 2016 y hasta julio de 2017 (con la instalación del ENACOM), fueron 24 las licencias de radio FM las adjudicadas a emisoras sin fines de lucro (de las cuales 9 corresponden a concursos realizados en 2014 y 2015) (Espada, 2017). Hacia el final de la gestión, según el registro oficial del Estado, se habían realizado 69 adjudicaciones a través de concursos en 146 áreas, beneficiando a 459 localidades (Informe ENACOM, 2019). Cabe aclarar que esto, como veremos en la siguiente sección, se dio en el marco de la suspensión de los concursos para televisoras iniciados en 2014 o 2015, y de la interrupción de las habilitaciones para las emisoras ganadoras de licencias en otros concursos realizados también en 2015. Fue recién a partir de diciembre de 2016, cuando el ENACOM retomó

el otorgamiento de licencias del sector no lucrativo, que se habilitó a las dos primeras televisoras comunitarias a transmitir por Televisión Digital Abierta. Empero, estos autores también reconocen que “sí se avanzó en el lanzamiento de un Plan de Normalización del espectro radioeléctrico en las grandes ciudades que constituyen zonas de conflicto por la saturación de su uso” (p.98). De acuerdo al informe del ENACOM del 2019, en el marco de este plan se otorgaron 195 licencias definitivas para emisoras que operaban con PPP en más de 12 provincias. En relación a los concursos de radio, el ENACOM tramitó 1.212 solicitudes presentadas, que terminaron en el otorgamiento de 213 licencias de FM de baja potencia por concurso simplificado en 16 provincias (ENACOM, 2019). Sobre esto, Linares (2020) expresó, “hacia el final del período de Cambiemos, hubo un reconocimiento legal de muchas radios históricas, a las que se les otorgó su licencia a partir de lo que se llamó un ‘Proceso Simplificado’. Esto se hizo sin especificar el alcance o la potencia; en ese sentido, fue un paso a mitad de camino porque a pesar de contar con el reconocimiento, el dial podía interferir con otras señales. Pero se avanzó con la legalización y eso implica que haya un mayor reconocimiento, que luego puede extenderse y profundizarse”.

#### **b. Gestión del Fondo de Fomento Concursable (FOMECA)**

Además del otorgamiento de licencias, la AFSCA también estaba encargada de garantizar la apertura a los concursos del plan del FOMECA. Vigente desde el año 2013, se trata de una herramienta que permite redistribuir los recursos que provienen de los gravámenes y multas de otros medios audiovisuales para fomentar a los medios comunitarios, de frontera y de pueblos originarios ya sea a través de concursos de subsidios, o desde el otorgamiento de equipamiento técnico e infraestructura física y tecnológica (ENACOM, 2019). Especialmente durante el primer período, los FOMECA permitieron a los medios del sector social mejorar su posición en un mercado hiper-comercial, posibilitando su equipamiento en la transición a la tecnología digital, la producción de contenidos gratuitos y abiertos con altos estándares de calidad, y el rendimiento de honorarios temporarios para la realización de material audiovisual (Longo *et al.*, 2017). Posteriormente, los concursos se continuaron llevando a cabo, aunque con notorias dificultades. Lo que se destacó fue la creación de nuevas líneas, la regularización de los procedimientos administrativos de concursos previos y la implementación del Registro Fomeca.

Según el estudio de Marino *et al.* (2015), que sistematizó y conformó una base de datos con las organizaciones ganadoras de los concursos publicadas en la página web de la AFSCA, desde su puesta en marcha hasta el 2015 se realizaron 18 concursos públicos y se concedieron 380 premios de equipos técnicos, infraestructura tecnológica, producción de radio y televisión, y gestión de los medios comunitarios (Becerra, 2016). Además, cada año se agregaron nuevas líneas de fomento de acuerdo a las cuales se establecieron criterios objetivos para el régimen de puntaje de los concursos, y se establecieron períodos de rendición de fondos y evaluación de avances intermedios. Algo a destacar según Marino *et al.* (2015) es que “si bien el reglamento del FOMECA no establecía la necesidad de contar con una licencia para presentarse, de los datos obtenidos se constata que un bajo porcentaje de organizaciones que obtuvieron premios corresponde a recientes licenciatarios o permisionarios” (p.26). Asimismo, de los 629 premios entregados de todos los concursos, 90% (566) de los premios pertenece a organizaciones sin fines de lucro detalladas en el art. 89, mientras que el 10% (63) restante pertenece a organizaciones de pueblos originarios. Por otro lado, aparte de los concursos cerrados, entre marzo de 2010 y diciembre de 2015 se entregaron 1013 subsidios por más de 153 millones de pesos a medios y productoras audiovisuales comunitarias (Becerra *et al.*, 2016). Según Espada (2017), tanto el diseño de sus líneas, como su ejecución, fueron planeadas conjuntamente entre las redes de medios comunitarios y la AFSCA, en espacios como el COFECA o los Encuentros Nacionales de la Comunicación Audiovisual, generando un aporte imprescindible para el desarrollo de los fondos.

Como expresó Vinelli (2020) en la entrevista, “resulta trascendental que el fondo de fomento se encuentre incorporado dentro del propio articulado de la ley porque no hay otras legislaciones que en el mismo cuerpo normativo incluyan, no solo el reconocimiento, sino también el fomento a la comunicación sin fin de lucro”. Si bien la redacción de este artículo presentó algunos problemas, “después la propia práctica fue superándolo, y se fueron demandando concursos que, cuando hubo, estuvieron acordes a este tipo de experiencias, para no quedar afuera por condiciones que resultaran excluyentes”. Luego, “otra de las consecuencias de incorporar el fomento al articulado de la ley tiene que ver con la profesionalización. La LSCA no solo planteó un reconocimiento legal, sino que ayudó a que las experiencias pudieran profesionalizarse, para hacer un pasaje de una etapa de funcionamiento artesanal a una mayor complejización de las experiencias. Esto es muy importante en el camino de la



sostenibilidad de los medios, ya que ayuda a la creación de equipos de trabajo que se sostengan más allá del tipo de medio y de la prueba del tiempo”.

Desde el 2015 al 2019 se abrieron algunas nuevas líneas de concursos, a través de las cuales se subsidió la actualización tecnológica y la producción de contenido de radios, canales y productoras comunitarias, y se avanzó sobre los procedimientos administrativos necesarios para regularizar la situación de los 1.037 proyectos ganadores de concursos desarrollados entre 2013 y 2015. Por otro lado, se implementó un nuevo reglamento y se abrió el Registro Fomeca, originalmente orientado a agilizar el acceso a las líneas de financiamiento. De acuerdo al registro del ENACOM, se repartieron 354.956.130 pesos y se adjudicaron 541 proyectos FOMECA, que beneficiaron a 206 entidades (de las cuales 89 resultaron ganadoras por primera vez). Empero, esto debe contemplar que durante el 2016 directamente no hubo ganadores. Además, estas cifras esconden algunos problemas que serán ampliados en la siguiente sección. Por un lado, muchos de estos premios sufrieron importantes dilaciones en la recepción de los pagos; por otro lado, durante el período de transición no se terminaron de resolver algunos concursos iniciados en 2014 y 2015, ni se tramitaron las habilitaciones de las emisoras que habían ganado licencias en otros concursos realizados también ese año. Por último, fueron menos los medios que se presentaron para concursar. Según el Informe del RICCAP (2019), los que se presentaron para obtener un FOMECA pasaron de representar un 38% del total de las experiencias de comunicación comunitaria relevadas en 2015, a un 24% en 2016, y apenas un 16% en 2017. Si comparamos la relación entre las emisoras que fueron a concurso y las que finalmente ganaron el financiamiento, se puede observar que a partir de 2016 no sólo disminuye el porcentaje de medios que se presentó, sino que se profundiza la distancia entre los que se presentaron y los que obtuvieron efectivamente los subsidios.

A pesar de estas cuestiones de burocratización y ralentización, el desarrollo de los fondos de fomento se presentó como un elemento de continuidad entre las dos presidencias. Como explica Linares (2020): “si bien no fue el modo deseable en el cual debían llevarse a cabo, desincentivando en algunos casos la participación de ciertas radios, aún así se siguieron haciendo. Y el hecho de que se sigan haciendo muestra un avance notable respecto del período previo a la ley, en el cual no existía eso, porque ahora se puede seguir con esa política y pueden mejorarse los problemas previos”.

### **c. Programas de capacitación**

Asimismo, hay que evaluar el desempeño que las autoridades de aplicación tuvieron en la implementación de los programas de capacitación y promoción de medios del tercer sector. En ambos períodos se brindaron vías de ayuda junto a distintos ministerios para el desarrollo económico y profesional de los medios CAP, que se constituyeron como una política pública de gran reconocimiento y aceptación por parte del sector. Sin embargo, la evolución y desarrollo de esta herramienta durante la gestión de Cambiemos mostró un objetivo más orientado a mejorar las condiciones de conectividad del país en general.

Durante el primer período, la AFSCA comenzó firmando, en el año 2012, un convenio para la creación de líneas de subsidio y financiamiento para productoras sin fines de lucro en asociación con el Fondo Nacional de las Artes (Espada, 2017). En el 2014, organizó el Primer Encuentro Nacional del Sector Social y Comunitario, donde se promocionó ante integrantes de medios y productoras la misión y el trabajo desarrollado por el organismo (Informe DPSCA, 2014). En el 2015, llevó a cabo concursos de televisión digital en la ciudad de Bariloche para capacitar y acompañar a los canales, e implementar requisitos más simplificados. También en dicho año desarrolló el proyecto “Radios comunitarias Rurales. Comunicarnos fortalece”, destinado a fortalecer a 55 radios campesinas y de la agricultura familiar, en conjunto con la Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional del Ministerio de Agricultura, INTA y FARCO (FARCO, 2015). Asimismo, coordinó un convenio con la Comisión Nacional de Bibliotecas Populares y el Ministerio de Cultura para fomentar medios CAP (Urioste, 2016). Algo a destacar es que, frente a los reclamos presentados en las Audiencias Públicas de la Defensoría del Público, la AFSCA convocó a una licitación pública internacional, la 1/2015, en la que reafirmó la reserva del 33% del espectro para los medios sin fines de lucro e informó su cronograma de planificación para llegar a la solución definitiva (de 12 meses computables a partir de su adjudicación).

Por su parte, el ENACOM implementó ciertos programas bajo el esponsor del Fondo Fiduciario del Servicio Universal, que tuvieron como objetivo extender el acceso de internet para que las cooperativas y los pequeños emprendimientos pudieran cumplir una función social en localidades pequeñas de zonas geográficas alejadas de centros urbanos (Informe ENACOM, 2019). Estas políticas funcionaron como una forma de promoción *indirecta* en el sentido de que, si bien tenían por objeto promover y garantizar el acceso de todas las personas a servicios TIC, sin importar su ubicación o nivel ingresos, no

estaban específicamente orientadas a los medios comunitarios. Los primeros a mencionar son el Programa Conectividad, destinado a financiar proyectos de prestación de servicios en áreas con necesidades insatisfechas, y el Programa de Aportes no Reembolsables del 2016, un concurso orientado a financiar el 80% de la inversión en la actualización o creación de tecnologías utilizadas en las redes de acceso en localidades de hasta 2.500 habitantes. En esta línea también se lanzó el Proyecto de Acceso a Internet Satelital en Pequeñas Localidades, y el programa “Alianza Mujeres Rurales: Empoderando a las mujeres rurales a través de las TIC”. Además, se tomaron medidas de regularización administrativa concernientes a la presentación de trámites y el acceso a información pública, como el Portal de Datos Abiertos y la plataforma Trámites a Distancia (TAD). Por último, con el objetivo de explicar el funcionamiento de las comunicaciones móviles y favorecer el despliegue de infraestructura, se desarrollaron charlas de capacitación para ejecutivos municipales, concejos deliberantes y la comunidad en general.

#### **d. Representación en nuevos organismos**

Los reclamos en materia de regularización del sector comunitario encontraban respuesta de las autoridades a través de dos organismos creados por la ley: el Consejo Federal de Comunicación Audiovisual (COFECA) y la Defensoría del Público de Servicios de la Comunicación Audiovisual (DPSCA). El primero estaba destinado a ofrecer una forma de participación en el diseño de las políticas de radiodifusión, así como un espacio de negociación formal y no formal de cara al Estado (Segura 2015). Durante el primer período, el COFECA se configuró como una verdadera vía de acceso para los medios sin fines de lucro, que garantizó prescripciones para la ciudadanía e institucionalizó una forma de autoridad descentralizada (Espada, 2017). Durante el segundo período, si bien logró mantener algunas de las capacitaciones, dejó de funcionar como una herramienta de control con incidencia ciudadana, ya que perdió la capacidad de proponer o remover directores del ente regulador ENACOM y de los medios públicos.

Con la sanción de la LSCA, se estableció que el COFECA debía estar constituido por diversas instancias colegiadas, plurales y multisectoriales, de modo que todas las provincias formaran parte de la implementación y seguimiento de sus disposiciones. Específicamente, la ley le garantizaba representación en el Consejo tanto al Estado nacional y provinciales, como a las cámaras empresarias del sector y redes de emisoras no lucrativas. De hecho, el primer presidente del COFECA fue el titular del FARCO, algo

que ya adelantaba el reconocimiento político concedido al sector (Segura *et al.*, 2018). Durante este período los integrantes del organismo lograron resolver diversos problemas, como las propuestas de reglamentos, jurados, o acciones de divulgación, y suscribieron diferentes convenios de democratización de las comunicaciones, como el Convenio Marco de Cooperación de abril de 2013. El objeto era promocionar la colaboración y asistencia técnica recíproca entre las partes y “articular todas aquellas tareas necesarias para impulsar y fortalecer institucionalmente los derechos del público de Servicios de Comunicación Audiovisual” (cláusula primera).

Posteriormente, la administración de Cambiemos decidió reemplazar el organismo por el Consejo Federal de Comunicaciones (COFECO), y fusionarlo con el Consejo Federal de Tecnologías de las Telecomunicaciones y la Digitalización. Este, si bien mantuvo la representación de los medios comunitarios y de pueblos originarios, redujo la cantidad de representantes del sector sin fines de lucro de 3 a 1 y unificó a los prestadores de servicios de comunicación audiovisual con los de telecomunicaciones. El COFECO quedó encargado de la propuesta de los jurados para los concursos públicos de licencias, y de las pautas para la elaboración de los pliegos de concursos y adjudicaciones. También colaboraba en el diseño de política pública, y presentaba los avances ante la Comisión Bicameral del Congreso a través de un informe anual.

Por otro lado, hay que destacar el rol de acompañamiento y asesoría llevado adelante por la Defensoría del Público desde su creación en noviembre de 2013. Durante la gestión de Cinthya Ottaviano, este organismo se constituyó como un espacio de canalización de consultas, reclamos y denuncias para el público general, que desarrolló, además, actividades de formación e intercambio especialmente orientadas a los actores más marginados del sistema. También brindó servicios de resolución extrajudicial de conflictos como *Amicus Curiae* (Informe DPSCA, 2013). En principio, para garantizar el enlace y vínculo entre los diferentes actores estatales y la sociedad civil, creó un número telefónico de alcance nacional y un sitio web para la recepción de denuncias; asimismo, firmó convenios de cooperación e iniciativas conjuntas con el INADI, la Defensoría del Pueblo de la Nación y la AFSCA. Luego de su intervención durante el gobierno de Cambiemos, se mantuvieron, con ciertas dificultades, tanto las Audiencias Públicas como las jornadas de capacitación, pero se relegó la producción de material nuevo.

En línea con la misión de empezar a capacitar a los medios CAP, durante el 2013 se organizó el Encuentro Nacional de Productoras Audiovisuales Comunitarias; la actividad “Los jóvenes y la radio”, en conjunto con la AFSCA, Centro Nueva Tierra y FARCO; los paneles “Radios comunitarias: de la legitimidad hacia la legalidad” y “De puño y letra. Los principios y el proceso de elaboración participativa de la LSCA”; y el Encuentro de formación de formadores, junto a la Coalición Comunicación Democrática de Chacho. Durante este año ya se comenzaron a desarrollar las Audiencias Públicas, que permitieron construir colectivamente un mapa nacional sobre el funcionamiento de los medios del país, desarrolladas en seis encuentros regionales en Resistencia, Salta, Tandil, Villa María, Mendoza y Bariloche. En el 2014, haciendo hincapié en la accesibilidad de todas las personas a los servicios de comunicación audiovisual, la Defensoría llevó a cabo el panel “Federalismo y sostenibilidad”; talleres centrados en la edición de contenido digital; charlas sobre la LSCA y la actualidad de los medios CAP, junto con CLOC-Vía Campesina; las primeras Jornadas Integrales para la Producción de Contenidos Audiovisuales; las capacitaciones sobre producción y tratamiento de información en conjunto con el canal Urbana TV de la Villa 31; el taller sobre creatividad radiofónica junto a Radio Sur; la participación en el Primer Encuentro Nacional del Sector Social y Comunitario; y el proyecto “Apoyo para el diseño, desarrollo e implementación de un sistema de gestión y control de espectro radioeléctrico”, financiado por el PNUD. Por otro lado, la Defensoría se encargó de poner en conocimiento de la Autoridad las problemáticas presentadas en las Audiencias de dicho año (realizadas en Pergamino, Casilda, San Fernando del Valle de Catamarca, Oberá, Ushuaia, Viedma y San Juan), que giraron en torno a “el ordenamiento de las frecuencias radiales, el otorgamiento de licencias para ocupar el 33% que estipula la ley y la resolución de interferencias en las zonas de conflicto” (Informe DPSCA, 2014, p.131). En el 2015, la DPSCA continuó desarrollando las Audiencias Públicas, desarrolladas en Trelew, Mar del Plata, Santiago del Estero y Paraná, y promovió diversas reuniones con la AFSCA para enfatizar que en las zonas de conflicto era necesario que la regularización del espectro contemplara las necesidades específicas de las emisoras comunitarias en consonancia con el reconocimiento que formula la ley. Su Resolución 123/2015 recomendando que se reconociese a la radio comunitaria La Ranchada fue clave para que se ampliara el reconocimiento a otras 140 emisoras hacia el mes de noviembre. Según Espada (2017), esto fue muy importante porque, por un lado, admitía el hecho de que las emisoras sin fines de lucro eran sensiblemente inferiores al 33% reservado; y, por otro lado, porque

remarcaba la importancia de diferenciar a los medios comunitarios dentro del universo de los sin afán de lucro. La Defensoría también participó de la presentación de la línea de acompañamiento “Radios comunitarias Rurales. Comunicarnos fortalece” y brindó asesoramiento y apoyo técnico radiofónico para la instalación de las nuevas emisoras comunitarias en asociación con Asociación Civil La Colmena, AMARC, y UCATRAS. También suscribió un total de 18 acuerdos de colaboración, tanto con organismos del Estado (como el CONICET), como con organizaciones sindicales (como CETERA) y universidades nacionales, con los objetivos de generar acciones conjuntas y recíprocas en la promoción de los derechos de las audiencias (Informe DPSCA, 2015).

A partir del 2016, y hasta que se designara a otro titular, las funciones administrativas y operativas de la Defensoría del Público pasaron a estar a cargo de María José Güembe. Un dato interesante es que en dicho año la Defensoría recibió muchas consultas y reclamos con respecto a los temas de acceso a licencias, recursos de sostenibilidad y al denominado “abono social”. Particularmente, 129 de esos reclamos fueron sobre la modificación de la LSCA a través de los decretos 13 y 267; y 97 acerca del nuevo organismo ENACOM. La primera línea de acción para el 2016 fue mantener la participación ciudadana a través de las Audiencias Públicas, desarrolladas en la Ciudad de Neuquén, San Miguel de Tucumán y CABA, para “evaluar y proyectar” la regulación de los medios en este nuevo escenario. Antes de cada audiencia regional, se desarrollaron foros de debate en 22 ciudades de 14 provincias. En el informe de este año también se mencionan actividades de capacitación sobre la gestión integral de los medios en 17 provincias, con la participación de más de 1200 comunicadores. Asimismo, se dio comienzo al proyecto “Buenas Prácticas”, un registro único de medios comunitarios que visibiliza y acompaña los proyectos de barrios, escuelas, cárceles, comunidades indígenas y universidades de todo país. Hacia fines de ese año, la Defensoría había construido un mapa con 71 medios comunitarios (Segura *et al.*, 2018), número que hoy asciende a 75 medios (DPSCA, 2020). Por último, se destaca la actuación de la Defensoría como *Amici Curiae* en la causa judicial de Antena Negra, para pedir por su descriminalización. Durante el 2017, se mantuvieron las jornadas de capacitación regional sobre los procedimientos de inscripción y la presentación de los proyectos al FOMECA, tanto en forma de encuentros presenciales, como apoyo a distancia (DPSCA, 2019). Según su informe, el organismo trabajó con 85 emisoras y proyectos comunicacionales comunitarios de 16 provincias, e implementó un proceso de asesoramiento de medios sin

finés de lucro, para que puedan inscribirse al Registro Nacional de Proveedores de Publicidad Oficial (un requisito necesario para recibir una cuota). Además, con el objeto de que los medios no comerciales pudieran desarrollar producciones con apoyo estatal o presupuesto público, promovió la firma de un acuerdo para la utilización del Banco Audiovisual de Contenidos Universales Argentinos junto con Barricada TV y Pares TV. Hubo una sola Audiencia Pública en el mes de septiembre en Buenos Aires, seguida en el 2018 por otra en la región Centro, y luego dos más en las regiones NOA y NEA. Por otro lado, la Defensoría coordinó capacitaciones en la mayoría de las provincias sobre la sostenibilidad integral y gestión de los medios comunitarios, de las que participaron más de 12000 personas. También implementó talleres de asesoramiento para la aplicación al FOMECA para orientar la carga de los formularios de la página de Trámites a Distancia (TAD) del Ministerio de Modernización, y desarrolló el proyecto “Voces del territorio. Pueblos indígenas, medios de comunicación y antropologías”, junto al Instituto de Ciencias Antropológicas de la UBA. Por último, acompañó el lanzamiento de la Carrera de Comunicación Popular Comunitaria de la Universidad Campesina del MNCI.

#### **e. Resumen de los hallazgos**

En suma, como resume Linares (2020) en su balance sobre todo el proceso: “el sector creció. Hay que tener en cuenta que es un sector muy heterogéneo, donde existen medios mejor establecidos, con más reconocimiento social y un funcionamiento más aceitado, y otros mucho más artesanales, relajados en cuanto a su producción. Pero dentro de esa heterogeneidad, la realidad es que, a partir de la sanción de la ley, se erigieron y crecieron muchas emisoras, y que este crecimiento fue muy federal”. Sin dudas, el nuevo marco regulatorio cambió estructuralmente el modelo de comunicación vigente – más durante el primer período que el segundo. Teniendo en cuenta que solo un 30% de las emisoras actuales habían surgido con anterioridad a la sanción de la ley, se puede afirmar que una política como la LSCA ejerce una importante influencia sobre la composición del sector, y que resulta indispensable para corregir los niveles de desigualdad del sistema, permitiendo una comunicación más democrática y descentralizada (Segura *et al.*, 2018). Empero, si bien esto tuvo su correlato en la tendencia multiplicativa de los medios comunitarios en zonas rurales y rur-urbanas, también dejó en evidencia el amplio espectro de actores que aún se encuentran fuera del marco legal instaurado por la ley y que tienen interés por regularizar su situación (Marino *et al.*, 2015).

## 6. Dificultades en la implementación de la ley

A pesar de todos los cambios introducidos por la LSCA hasta aquí expuestos, el nuevo escenario encuentra a los medios comunitarios en condiciones de legalidad y financiamiento todavía frágiles (Segura y Weckesser, 2016), lo cual conduce a plantearnos también las limitaciones que tuvo su puesta en práctica. Según Vinelli (2020), “las dificultades que tuvo la ley audiovisual no fueron tanto fallas en su redacción, sino que se dieron fundamentalmente en su *implementación*, una implementación tardía, sesgada, parcial, y que no pobló el 33% del espectro mencionado con nuevas voces”. El mayor problema se presentó en el otorgamiento de licencias, principalmente por la ausencia de un plan técnico, así como en la dilación de la resolución de los concursos y el alto valor de sus pliegos (Orts, 2013). Paradójicamente, la regularización en las ciudades con un espectro más saturado fue aún menor (Hidalgo *et al.*, 2016). Según Segura *et al.*, (2018), la ausencia del plan de frecuencias y la lentitud de la autoridad de aplicación para la puesta en funcionamiento del FOMECA y la legalización del sector operaron como obstáculos para emisoras que esperaban mucho de la nueva ley. Según expresó Hidalgo en una entrevista que le fue realizada en abril del 2020: “el rol de ser la autoridad de aplicación resultaba acotado en el marco de la concentración de contenidos en el sistema mediático. Hubo discrecionalidades, como FOMECAS no cobrados. Y en relación al estatus de legalidad, las emisoras que obtuvieron su reconocimiento legal por medio de la licencia, de cara al Estado pasaron a ser legales. Otra pregunta sería el de la legitimidad, y ahí podríamos señalar una cuestión no tan homogénea. Por citar un caso, Giramundo TV realizó el censo requerido para obtener una licencia, pero la que le otorgaron estaba ocupada por el canal multimedio más importante de la región cuyana”. Por último, lo que explicó Linares en su entrevista es que, sumado a lo anterior, no hay que dejar de considerar el desconocimiento de las características específicas del sector y la marginación de los medios comunitarios de la distribución de la publicidad oficial.

### a. Período 2009 – 2015, administración Fernández de Kirchner

A raíz de esto, y siguiendo con los aspectos de la ley que se analizaron en la sección anterior, en un primer lugar se describirá cómo fue “el lado b” de la entrega de licencias, adjudicaciones, autorizaciones y permisos por parte de la autoridad de aplicación durante el período 2009 – 2015. El principal argumento es que, en proporción a las dimensiones del universo de los medios sin afán de lucro, fueron pocos los que pudieron obtener esas



licencias. Algunos las obtuvieron recién hacia finales del 2015, e incluso hasta un año después no contaban con habilitación para operar; a otros solo se les adjudicaron Permisos Precarios Provisorios (PPP) o frecuencias para emitir en baja potencia; y por último, fueron muchos los que, finalizada la gestión de Fernández, todavía no contaban con ningún tipo de título que les permitiera operar legalmente (Becerra *et al.*, 2016). El principal obstáculo para esta regularización del 33% del espectro estuvo dado por el desconocimiento de cuál era, de dicho porcentaje, el espacio radioeléctrico aún disponible para medios del tercer sector. Para Aragón, director del AFSCA en el 2012, hubo un error de diagnóstico al haber pensado a ese 33% de manera uniforme, sin considerar las particularidades de cada emisora dentro de su territorio. La lentitud en la gestión del plan técnico, elaborado en noviembre de 2014, llevó a que los concursos públicos convocados por la AFSCA se sustanciaron recién sobre finales del 2015, cuando Sabbatella<sup>10</sup> ya estaba dejando el cargo (Longo *et al.*, 2017). Esto explica por qué de todas las licencias otorgadas, solo el 18% se pudiera realizar a través de concurso previo (Espada, 2017). Estas adjudicaciones, además, tendieron a beneficiar a zonas geográficas con disponibilidad de espectro y alta vulnerabilidad social (art. 49). Según el autor, “más allá del federalismo al momento de la adjudicación, (...) lo actuado por la AFSCA en radio muestra grandes deficiencias en las zonas con mayor demanda de regularización. Es decir, el reparto muestra un trato poco equitativo con las condiciones previas del funcionamiento del sistema de medios” (p.90).

A la cuestión del plan técnico se le sumó la dilación de la resolución de los concursos y el alto valor de sus pliegos. Según Gargarella (2013), una ilustración relevante de ello fue el hecho de que la autoridad de aplicación debiera “dejar ‘sin efecto’ el concurso público más importante de los que habían abierto, buscando instalar 220 nuevos canales de televisión en todo el país” (p.14). Se había convocado en junio de 2011, y preveía la asignación 112 canales de TDT para entidades no lucrativas repartidos en 32 zonas. El problema fue que resultó altamente excluyente, en tanto para poder concursar se debían comprar pliegos que iban desde los 40.000 hasta los 140.000 pesos. Si bien los precios eran un poco superiores para los comerciales, las diferenciaciones no iban más allá de eso. Todos los solicitantes debían demostrar un patrimonio suficiente para afrontar las inversiones necesarias para la puesta en marcha. Por ello, fue unánime “el reconocimiento

---

<sup>10</sup> Presidente de la AFSCA desde 2012 hasta diciembre de 2015

de que el carácter ‘desierto’ del concurso se debió, centralmente, al alto costo de los pliegos necesarios para participar (...). Dichos costos dejaron fuera de participación a una enorme cantidad de organizaciones no gubernamentales y afines, deseosas de asumir un rol protagónico en esta esperada nueva etapa” (Gargarella, 2013, p.14). Después de sufrir hasta tres ampliaciones de plazo, en julio de 2012 la AFSCA finalmente suspendió el concurso a través de las Resoluciones 929 y 930. Hasta septiembre de ese año no se volvieron a publicar nuevos pliegos (Orts, 2013). Mientras el primer concurso se desarrollaba, la AFSCA convocó a un segundo para emisoras de menor alcance y con cláusulas aparentemente pensadas para regular aquellas comunitarias que ya estuvieran emitiendo (resolución 1465/11). Sin embargo, no solo nunca se produjo este llamado, sino que además la nueva resolución (929/2012) también derogó la del concurso anterior, dejándolo sin calendario. De esta manera, en julio de 2012 quedaron sin efecto los dos concursos que debían abrir, por primera vez, las puertas de la plena regulación a la televisión no comercial. La razón aducida por la AFSCA fue la necesidad de reelaborar las bases para “que dieran respuesta a las observaciones y consultas de los futuros licenciatarios, especialmente del sector no comercial” (Orts, 2013, p.7). Empero, para dicho autor, lo que deja entrever esto es una falta de voluntad política para desarrollar el sector no lucrativo. En primer lugar, porque demostró un fuerte desconocimiento de las condiciones de funcionamiento de los medios sin afán de lucro al no diferenciar en ningún caso a las entidades no comerciales, como establece la LSCA. Tanto para FARCO, como EATCAP, los precios eran inasumibles, y restringían el perfil de los candidatos a presentarse. En segundo lugar, porque evidenció que la voluntad real del concurso de alta potencia fue más dotar de contenido a la plataforma TDT de Arsat, que de consolidar a los medios sin afán de lucro existentes. Según el autor, en vez de priorizar a los medios comunitarios, las medidas en contra de los medios comerciales estaban orientadas a enviar un mensaje político, de que el gobierno “iba en serio” con la aplicación de la ley. Según Baranchuk, la idea era “lanzar frecuencias de largo alcance para que las obtengan operadores potentes con capacidad de afectar al negocio de la televisión abierta de los grupos concentrados y así dejar claro que estaban decididos a desarmar su negocio” (p.8).

Según Longo *et al.* (2017), al concretarse los concursos de licencias, tampoco se avanzó en ampliar las condiciones diferenciadas para las televisoras no lucrativas sino hasta 2015, lo cual generó lentitud en el proceso de legalización y debilitó sus condiciones de funcionamiento. Como ya se había adelantado, la restricción de su definición a su razón

social implicó importantes desigualdades en recursos, estructuras e integrantes (Segura, 2015). Sobre esta cuestión se aglutinaron algunos foros como RNMA o EATCAP, que reclamaron un tratamiento diferenciado que pudiera traducirse en futuros pliegos. Asimismo, los concursos de licencias de radio exitosos realizados entre 2012 y 2015 se ausentaron de Buenos Aires y CABA y solo resultaron en la adjudicación del 2% de las frecuencias concursadas. Por último, hubo también denuncias por falta de transparencia en la adjudicación de licencias. Un ejemplo ilustrativo es el de Canal Construir de la Fundación UOCRA que, acusado de ser afín al gobierno, consiguió un canal de cobertura nacional sin tener que presentarse a concurso (Vinelli, 2011). En palabras de Marino (2012), esto muestra una aplicación sesgada de la política de TDT que no ha tenido precisamente a los medios sin afán de lucro como principales beneficiarios (Orts, 2013).

En cuanto al aspecto financiero, Espada (2017) explica que la evolución del FOMECA estuvo condicionada por la demora de más de tres años que llevó la ejecución del programa. Lo mismo expresan Villamayor y Busso al hablar de una aplicación parcial y rezagada de los concursos (Orts, 2013). Recién en el 2015 hubo un funcionamiento completo en cuanto a fondos y diversidad de sus líneas. Dicha parcialidad comportó un verdadero obstáculo para los medios no lucrativos, en tanto “la sustentabilidad tiene que ser leída como un problema y no como un requisito a priori por la autoridad de aplicación, convirtiéndola en prohibitiva a la hora de otorgar una licencia” (Orts, 2013, p.8). No poner en marcha planes de ayuda económica puede acabar excluyendo al actor más débil e históricamente más maltratado. En la entrevista realizada a Vinelli (2020), ella remarcaba que por este mismo motivo “el sector que estaba llamado a funcionar como contrapeso en el sistema de medios terminó quedando muy chiquito y debilitado”. Por otro lado, Hidalgo *et al.* (2016) señalan que una dificultad que se sostuvo en el sector es que los concursos lanzados en el marco del FOMECA inicialmente no reconocieron salarios, generando problemas de financiamiento del trabajo en estos medios. Si bien posteriormente se comenzaron a solventar honorarios, no se implementaron salarios estables de personal, limitando el impulso a nuevos actores sin fines de lucro con una continuidad razonable. “Esta falencia del programa de fomento repite un modelo generalizado en convocatorias de organismos de cooperación internacional y vuelve a poner en evidencia las dificultades de trabajar con la categoría ‘sin fines de lucro’” (p.10). En la entrevista a Vinelli (2020) ella también remarcaba que, “la LSCA habla del sector refiriéndose por la herramienta legal que se utiliza para funcionar más que por su finalidad

social y sus objetivos. Por eso los nombra como ‘prestadores privados sin fines de lucro’. Y esta fue una discusión que en algunos sectores de la alternividad se ponía en cuestión, porque justamente iguala a medios que son muy diferentes. Por ejemplo, algunos medios dependientes de grandes cooperativas tienen un estatuto legal similar a medios como Radio Sur o GiraMundo TV Mendoza, que son mucho más chicos”. Además, las mejoras de los premios se produjeron en condiciones de debilidad objetiva de la estructura del mercado de medios, donde estos no se podían auto-financiar con publicidad, ni resultaban rentables (Becerra, 2015). Se dio también en un mercado donde, a pesar de los límites que impone la ley, se registra todavía una alta concentración de la propiedad de medios privados, de los ingresos por publicidad, y de los medios públicos. Un último problema fue que el requisito de períodos de rendición de fondos y evaluación de avances intermedios para el otorgamiento de los fondos provocó retrasos en los pagos por parte de la AFSCA, así como distintos procesos de adaptación por parte de organizaciones con graves problemas de formalización de su gestión (Espada, 2017).

En línea con la puesta en marcha de estos planes de apoyo económico, hay que remarcar también cómo fue la regulación de la publicidad, otra de las fuentes de ingreso relevantes para la sostenibilidad de los medios (incluidos los no comerciales). A nivel nacional, los mecanismos de distribución de la pauta oficial no reconocieron criterios claros, e incluyeron en ciertos casos acciones de chantaje y/o extorsión (Hidalgo *et al.*, 2016). De acuerdo a bases de datos publicadas por La Nación, contrastadas por Espada (2017) con las organizaciones censadas, autorizadas o adjudicatarias de licencias, la distribución realizada por la Jefatura de Gabinete no ha beneficiado en ningún modo a los medios del tercer sector. Entre 2009 y 2015, se distribuyeron más de 6500 millones de pesos a 2678 entidades, de los cuales solo 26,7 millones les fueron destinados a organizaciones sin fines de lucro, algo que ya había sido denunciado en el Congreso por la Coalición por una Comunicación Democrática en 2011 a través del punto 8 de sus Nuevos 21 Puntos.

En conclusión, tanto la inexistencia de un registro oficial, completo y fiable de medios del sector sin fin de lucro, como las irregularidades y retrasos en la entrega de los FOMECAS, son indicadores de las limitaciones que tuvo la implementación de la ley, así como de la necesidad de tener un mayor despliegue territorial de la autoridad de aplicación para conocer en profundidad la realidad de estas experiencias (Segura *et al.*, 2018). Según Alonso *et al.* (2015), a esto se le sumaron retrasos en la puesta en marcha

de un abono social para cable y límites para los tiempos publicitarios, un exceso de “gubernamentalismo” u oficialismo en la gestión de medios públicos, y la suspensión cautelar de cuatro artículos sustanciales relativos a los límites de las licencias. Estos problemas se acentuaron más en el marco del fuerte enfrentamiento con los medios privados. Distinta fue la situación del COFECA y de la Defensoría del Público, los dos organismos mejor y más rápidamente implementados. Sus tareas de acompañamiento y representación dentro del proceso de toma de decisiones muestran que fueron los dos aspectos de la ley que más beneficios le aportaron al sector.

#### **b. Período 2016-2019, administración Macri**

La política del gobierno de Cambiemos tuvo un impacto considerable en el desarrollo normativo de los medios comunitarios, no solo por la reforma legislativa introducida con los decretos 13, 237 y 267 hacia finales del 2015 y principios del 2016, sino por la parcialidad en la aplicación de la mayoría de los artículos de la ley relativos al fomento del tercer sector durante los cuatro años de gobierno. Para empezar, los decretos 13 y 267/15 modificaron los artículos de la LSCA relativos a: 1. los topes de concentración de la propiedad de medios, subiéndolos para radio y televisión abierta y eliminándolos para la TV por cable; 2. los plazos de explotación de todas las licencias audiovisuales en vigor, extendiéndolos y permitiendo la solicitud de una prórroga de 10 años en el vencimiento de licencias; y 3. la propiedad cruzada, habilitando que grupos audiovisuales brindaran servicios de telecomunicación, y grupos de telefonía, servicios de televisión por cable (Becerra, 2016). Además, el decreto 267 creó el Ente Nacional de Comunicaciones, dependiente del Ejecutivo, en reemplazo de las autoridades regulatorias de la AFSCA y AFTIC, y el Consejo Federal de Comunicaciones en reemplazo del COFECA, que fue disuelto. El decreto 237, emitido en diciembre de 2015, estableció la intervención de los hasta entonces organismos reguladores de los servicios audiovisuales.

¿Cómo afectó esto a los medios comunitarios? Aunque ningún decreto eliminó o modificó los artículos referidos a los medios sin fines de lucro, todas las políticas desarrolladas los han afectado indirectamente, al incrementar la tendencia a la concentración de los grandes grupos mediáticos. La única excepción fueron las cooperativas de servicios públicos prestadoras de televisión de pago, a quienes las nuevas medidas sí afectaron de manera directa. Para ellas, la nueva regulación implicó, en primer lugar, que dejaran de estar regidas por la LSCA; y en segundo lugar, que se sometieran a un examen de la intervenida

área de “defensa de la competencia”, quedando excluidas de la derogación del límite a la transferencia de licencias que beneficia a los licenciarios comerciales (Becerra, 2016). Pero aparte de este caso particular, la creciente concentración de la propiedad planteó problemas en dos dimensiones. Primero, al reducir el nivel de presencia de actores más pequeños, facilitó la formación de monopolios y redujo las condiciones de pluralidad y diversidad que aseguraban una libertad de expresión más democrática. Como explica Becerra, la mercantilización de la información aumenta el poder de unos pocos para incidir en las reglas del sistema y reduce las condiciones equitativas de los medios pequeños y sin fines de lucro para siquiera acceder a las licencias. Este autor también expresa que en cualquier parte del mundo resulta problemático armonizar la libertad de expresión con el comportamiento convergente de un sector cuya mutación digital trastoca todas las tradiciones regulatorias. Esto se desprende directamente de la doctrina interamericana de derechos humanos, donde se plantea que “los monopolios u oligopolios en la propiedad y control de los medios de comunicación deben estar sujetos a leyes antimonopólicas por cuanto conspiran contra la democracia al restringir la pluralidad y diversidad que asegura el pleno ejercicio del derecho de la libertad de información de los ciudadanos” (CIDH, 2000). En una segunda dimensión, plantea un problema económico, puesto que cuando se trata de medios que no persiguen el lucro y se orientan a audiencias con baja capacidad de consumo, el hecho de que su sostenibilidad quede librada exclusivamente al mercado genera dificultades respecto de las inversiones iniciales que requieren, los riesgos que supone su demanda, y la propensión a la expansión a escala que generan sus costos marginales de producción (Becerra y Mastrini, 2003). Dicha concentración en el sector audiovisual y de telecomunicaciones se ve profundizada por la eliminación de la propiedad cruzada, en tanto implica que los tres o cuatro principales operadores puedan “hacer todo” mientras se taponan el ingreso de otros nuevos actores que no sean los ya dominantes en cada segmento, eliminando disposiciones de protección o fomento para pequeñas y medianas empresas, cooperativas u otros actores no lucrativos (Becerra, 2016). Nuevamente, se trata de un efecto indirecto, ya que, en ausencia de una regulación legal que atempere los abusos de la posición dominante, su mayor escala los coloca en mejores condiciones para sacar ventajas sobre el resto. Empero, lógicamente, el impacto más grande no lo sufren tanto los medios no lucrativos, sino los emprendimientos comerciales pequeños. En definitiva, los esfuerzos del gobierno por alcanzar una “convergencia plena” (Decreto 1.340/16), relegaron a un segundo plano las tareas de legalizar y fomentar los medios comunitarios, principalmente porque no estaban en el

centro de la agenda de gobierno. Esto no es menor dado que, como ya se fue desarrollando a lo largo del trabajo, una condición de ilegalidad implica persecuciones, decomisos, intimaciones y ahogo financiero. Por lo tanto, si eran muchos los problemas que persistían de la gestión anterior, ahora se veían acentuados por el DNU 267.

Partiendo de esta base, a continuación se desarrollará cómo fue la implementación de cada aspecto de la ley durante el período 2015-2019. En primer lugar, el ENACOM mostró serios problemas para iniciar la puesta en marcha de los primeros concursos de licencias de la gestión, ralentizando así el proceso de legalización de radios y televisoras comunitarias. Según Longo *et al.* (2017), no se terminaron de resolver muchos de los concursos iniciados por la gestión anterior en el 2015, y para los que sí se concretaron ese año, tampoco se tramitaron las habilitaciones de las emisoras ganadoras de licencias. Además, se postergó la resolución de los conflictos por las interferencias que el Grupo Clarín hacía de la señal asignada a dos de las tres primeras televisoras comunitarias ganadoras de su licencia en Ciudad de Buenos Aires hasta diciembre de 2016, tras reuniones, presentaciones de documentos y protestas callejeras realizadas por Espacio Interredes. Posteriormente, el organismo suspendió los concursos que habían sido pausados, perjudicando a televisoras comunitarias de la provincia de Buenos Aires y Mendoza, y dejó pendiente de resolución las solicitudes de prórroga de la habilitación definitiva para las radios que habían ganado sus licencias en 2015. Según Segura *et al.* (2018), desde 2015 hasta 2018 estuvieron paralizados los llamados a concurso del sector sin fines de lucro (incluyendo los de televisión, que, aunque convocados por la gestión anterior, habían sido suspendidos); y se postergaron las solicitudes de autorización para radios de baja potencia. Según Vinelli (2020), el hecho de que fueran tan pocos los medios que lograran presentarse a concurso y obtener licencias fue una debilidad que, especialmente durante el gobierno de Cambiemos, “chocó por completo con la idea de democratización, porque para que haya nuevas voces, tiene que haber lugar para la desconcentración. Se trató de una etapa de mucha resistencia, y de trabajo sobre la base de lo ya conseguido, porque éramos muy pocos medios con papeles. Quienes no tenían papeles, que eran la mayoría, quedaban en una situación de mucha vulnerabilidad”. A esto refieren Kejval *et al.*, (2017) cuando explican que las radios en situación de ilegalidad, producto de la inacción estatal, se vieron sujetas a intimaciones, allanamientos y decomisos. Además, todo esto se vio enmarcado por la modificación de la definición de los medios comunitarios introducida por el último punto de los 17 Principios de la Ley

de Convergencia, que los restringió a “poblaciones con singularidad cultural, social o en representación de colectivos diversos, poblaciones distantes o de difícil acceso”, y redujo sus funciones a darles “voz propia” y “acceso a la educación, el desarrollo social y la diversidad cultural y lingüística” (Hidalgo, *et al.*, 2016).

Por otro lado, el ENACOM dejó sin efecto los planes de desinversión presentados por los grupos de medios que excedían los límites establecidos por la ley. De este modo, en las zonas de conflicto no se liberaron frecuencias para ser utilizadas como parte del espectro reservado para los medios no lucrativos. También resulta preocupante que, entre los 17 principios de la nueva ley, la Comisión Redactora omitiera mencionar la reserva del 33% de las localizaciones radioeléctricas planificadas para los medios sin fines de lucro que la ley y la Resolución 9 (creada por la Comisión Redactora para establecer los lineamientos generales de la nueva ley) contemplan. Asimismo, el ENACOM anunció que llamaría a concurso ante la inminente caducidad de la licencia de Radio América, desconociendo que según el artículo 89 la frecuencia que ocupa se debería haber destinado a las reservas previstas por la norma, en particular, las destinadas a medios privados sin fines de lucro (Hidalgo *et al.*, 2016). La autoridad también condonó las deudas impositivas, previsionales y aduaneras a los medios comerciales a cambio de publicidad oficial, lo que implicó una millonaria transferencia de ingresos del Estado a estas empresas (Longo *et al.*, 2017).

En cuanto a los fondos concursables FOMECA, tanto la literatura como los expertos en la materia denuncian importantes problemas. Segura (2015) explica que además de haber estado suspendido durante gran parte de 2016, el Fondo tampoco pagó las deudas de los concursos ganados en 2015 hasta noviembre del año siguiente, cuando se saldaron sólo algunas de ellas. Además, no se llamó a los nuevos concursos correspondientes a 2016 sino hasta octubre de ese año, dilatando el conocimiento de los ganadores y el pago de sus premios. Según Espada (2017), en agosto de 2017 se pagaron sólo 335 premios adeudados sobre un total de 617, mientras que los concursos que debían ser convocados para esa época se postergaron para febrero y abril de 2018. Al respecto, Hidalgo *et al.* (2016) denuncian que tampoco se abrieron nuevas líneas de fomento, y que, según informan los organismos que nuclean al sector comunitario y alternativo (como Espacio Interredes), para 2017 el ENACOM ya adeudaba pagos de cuotas a más de 200 proyectos adjudicados desde 2015 por más de 25 millones de pesos. Linares (2020) se refirió a esta



dilación en la entrega de los fondos diciendo: “un inconveniente grandísimo era que demoraban mucho en cobrar, y que les hacían muchos problemas a la hora de rendir cuentas sobre en qué habían gastado esa plata, porque no les reconocían facturas, etc. Como no contaban con un área comercial que se encargara de eso, era un trabajo más que se les sumaba a los que hacían la radio. Era un problema que, en el suma y el resta, terminaba generando más costos que otra cosa”.

Hidalgo *et al.* (2016) también señalan que la Dirección de Proyectos Especiales sufrió un achicamiento importante por el despido de gran parte de su personal, y que, como dejó de estar disponible *online* la información sobre los proyectos concursados que anteriormente publicaba la autoridad de aplicación, se volvieron poco claros los mecanismos para el cumplimiento de rendiciones, su aprobación y el pago de nuevas cuotas. Además, con los cambios introducidos por los 17 Principios, se restringieron los mecanismos de financiación únicamente para aquellos que estuvieran en “zonas rurales” o “zonas de frontera”, desconociendo los problemas de sostenibilidad del sector y retrocediendo con respecto al fomento general previsto en la LSCA desde 2013. Paralelamente, el Ente llevó a cabo intimaciones a las emisoras por supuestas irregularidades en la rendición del FOMECA con una estrategia de desprestigio que dificultó el acceso y la ejecución de los fondos. El presidente difundió un documento llamado “El estado del Estado” donde denunció problemas en la organización de los concursos asociados a “procesos informales, sin criterios uniformes, incurriendo en graves desprolijidades administrativas, sin reglamentos de evaluación ni la aprobación de la rendición de cuentas por acto administrativo”. Empero, FARCO ha señalado que se trató de una “denuncia falaz” que “no se acompañó de pruebas, datos fácticos o descripción de casos”. En efecto, el documento oficial no aportó ejemplos concretos ni prueba documental que permitiera validar la denuncia (Hidalgo *et al.*, 2016, p.4). Tanto la dilación en la ejecución de las líneas de fomento, como estas intimaciones por irregularidades, están relacionadas con la relegación a la condición de ilegalidad de los medios sin fines de lucro.

Respecto del acceso al financiamiento vía publicidad, el informe RICCAP (2019) revela que solo el 2,1% de estas organizaciones pudo acceder a la pauta oficial de la Nación, un número que disminuyó considerablemente del 9% que la tenía para el año 2015. Otro aspecto importante es que, de los medios que recibieron estas pautas, el 55,9% estaba

localizado en CABA y Provincia de Buenos Aires, reflejando una clara tendencia a la concentración geográfica. Aparte de esto, ante el desmantelamiento de los organismos del Estado, hubo mucha incertidumbre sobre la continuidad de los programas de capacitación y fortalecimiento iniciados por la gestión anterior. De hecho, según Longo *et al.* (2017), los proyectos nombrados previamente, “Sembramos Palabras, Cosechamos Derechos”, “Radios comunitarias rurales. Comunicarnos fortalece”, y el convenio de bibliotecas populares, sufrieron un desfinanciamiento considerable.

Sobre la representación en organismos, ya se había adelantado que las redes de medios comunitarios perdieron varios delegados en el COFECA cuando éste fue disuelto por el decreto 267. Su fusión con el Consejo Federal de Tecnologías de las Telecomunicaciones y la Digitalización redujo a 1 la cantidad de representantes del sector sin fines de lucro y unificó a los prestadores de servicios de comunicación audiovisual con los de telecomunicaciones. Además, le quitó ciertas funciones al consejo, como nombrar y remover integrantes del directorio o tomar decisiones relativas a los FOMECA (Longo *et al.*, 2017). En este sentido, ni el ENACOM, ni la Comisión Redactora de la nueva ley incluyeron participación social alguna, desactivando los canales de interlocución con el gobierno previamente disponibles para las redes del sector (Hidalgo *et al.*, 2016). Por lo tanto, implicó la pérdida de un espacio formal de incidencia en la formulación de políticas de comunicación y un aumento en la tendencia a la centralización. Esto es porque el Consejo se creó en el ámbito del Ministerio de Comunicaciones, que dependía directamente de Presidencia, y redujo las capacidades de control ciudadano. En la práctica, el COFECA se reunió por primera vez 11 meses después de disuelto el COFECA, y el representante propuesto por las radios comunitarias no fue convocado.

Por último, hay que mencionar que durante casi cuatro años este gobierno se negó a iniciar el trámite para designar a la, o el, titular de la Defensoría del Público, manteniendo al abogado Emilio Alonso (nombrado en carácter "transitorio") como real interventor del organismo desde octubre de 2018, pese a los cuestionamientos de la oposición. La Defensoría se encontraba acéfala desde noviembre de 2016 y funcionaba con María José Güembe como encargada, quien ejercía meras potestades conservatorias. Recién en noviembre de 2019 se abrió la convocatoria a la sesión de la Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual, las Tecnologías de las Telecomunicaciones y la Digitalización para acelerar el proceso de designación, cuando

ni siquiera daban los plazos para abrir la consulta pública que requería la ley. Esta medida no solo se dio de manera apresurada, sino que además carecía de legitimidad política. En la misma maniobra se pretendía también iniciar el proceso para designar miembros del ENACOM (cuando sus mandatos estaban todavía vigentes), y del Directorio de Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado (cuando para este caso ni siquiera estaban establecidos claramente cuáles serían los bloques que ocuparían la segunda y la tercera minoría parlamentaria) (Página 12, 2019). Por su parte, el interventor que había sido designado no tenía ningún tipo de experiencia en la materia, era una persona afín al gobierno, y cuyos antecedentes eran totalmente desconocidos para el ambiente político y mediático. El efecto que esto tuvo sobre el rol que cumplía la Defensoría fue evidente. Además de haber sufrido una reducción muy significativa de su personal, el organismo dejó de realizar las Audiencias Públicas con la misma regularidad que lo venía haciendo. Durante todo el año de intervención no se publicó ni una sola guía con recomendaciones para comunicadores, no se produjeron nuevos videos para divulgar prácticas de la comunicación, no se convocó a foros de intercambio entre medios y comunicadores, ni se redactaron nuevos materiales de capacitación. Además, la intervención desactivó la mayoría de los vínculos con organizaciones de la sociedad civil, movimientos sociales y hasta del espacio público. Por otro lado, se registraron denuncias sobre la imposición de obstáculos a la publicación de informes de monitoreo de noticieros de la TV abierta de la Dirección de Investigación a cargo de Santiago Marino. Asimismo, se revelaron cambios en la divulgación de noticias sin fuentes por parte del canal del Estado. Siendo Canal 13 el medio con el mayor porcentaje de este tipo de noticias, la decisión de que el organismo fuera presidido por alguien cercano al gobierno tenía su lógica (El Destape, 2018).

### **c. Resumen de los hallazgos**

A partir de la implementación de todos estos aspectos de la ley, el objetivo era poder constatar el efecto que las mejoras alcanzadas tuvieron sobre la cantidad de medios comunitarios funcionando en todo el país. Según Segura *et al.* (2018) de los 215 medios audiovisuales comunitarios, alternativos y populares operativos que se podían contabilizar hacia finales del 2018, *solo 67 de ellos (todos radios), se habían creado durante la vigencia de la ley de la dictadura entre 1980 y 2007* (representando el 32% del total). En cambio, el restante de 148 medios, aproximadamente el 68% del total, se correspondieron con el período de formulación y puesta en práctica de la Ley

Audiovisual. A la luz de esto, los autores infieren que el proceso de debate público sobre la legalización de los medios sin fines de lucro introducido con la ley en el 2008 produjo un exponencial crecimiento de la cantidad de radios y televisoras del sector social, algo que se potenció aún más desde el 2013 por las políticas de fomento y promoción nacional del Fondo Concursable y la Defensoría del Público. El hecho de que la intervención estatal conferida por esa norma tuviera incidencia relevante en el resultado permite afirmar que, en comparación al período previo de regulación bajo la Ley de Radiodifusión, la LSCA sí generó mejoras significativas sobre el sector. Sin embargo, este progreso, desigual según el tipo de soporte y región geográfica, encontró limitaciones que todavía no nos permiten hablar de un verdadero cambio en el estatus quo mediático. Desde el principio, la ausencia de un plan técnico y los problemas para la concreción de los concursos de licencias entorpecieron la regularización de los grandes centros urbanos. Además, los posteriores decretos firmados por Mauricio Macri a partir del 2015 operaron como obstáculos aún mayores para el proceso de legalización y reconocimiento de los medios comunitarios iniciado con la sanción de la ley. Según los autores citados, de la totalidad de los medios operativos surgidos de 2009 en adelante, más del 61% había nacido bajo gestión kirchnerista. El resultado del empadronamiento de radios realizado por la AFSCA para las zonas de conflicto (182 emisoras) no solo indica el amplio espectro de actores que se encontraba por fuera del marco legal instaurado por la LSCA a comienzos del 2015, sino también la gran cantidad de emisoras que demostraban interés por regularizar su situación. Considerando que todas esas emisoras podrían haber ayudado a completar ese 33% del espectro, lo que se puede afirmar es que, pese a la incipiente aplicación de políticas orientadas en esta dirección, el sector no creció todo lo que los medios sin fines de lucro esperaban de la nueva ley.

## **7. Factores explicativos:**

Esencialmente, la incorporación de mecanismos participativos en el proceso de decisión de políticas de la comunicación se fundamentaba en que estos resultaban claves para una gobernanza más democrática. Pero pese a que su institucionalización representó una gran innovación, el punto hasta el que dicha participación pudo sostenerse en la etapa de implementación resulta aún dudoso. Una explicación presentada por Segura y Waisbord (2016) acerca de este “*gap*” entre la legislación y la implementación, y que aplica para

ambas administraciones, es que la participación ciudadana fue situada en un lugar de permanente tensión con las dinámicas políticas y los cálculos partidarios de los gobiernos. Los obstáculos fueron desde una débil voluntad por priorizar los aspectos más progresistas de la ley (una vez que estos dejaron de ser políticamente estratégicos), hasta una influencia excesiva del Poder Ejecutivo en la puesta en práctica. Otra constante fue el profundo desconocimiento del sector sin afán de lucro, al que se le dio un trato idéntico al de los comerciales. Esta falta de contacto con la realidad se agravó aún más cuando fue combinada con la concepción de la comunicación sólo como un negocio, todavía hegemónica entre las élites políticas (Mastrini, 2012).

#### **a. Gobierno de Fernández de Kirchner:**

En el caso del kirchnerismo, los principales obstáculos estuvieron dados por la falta de planeamiento en cómo se debía desarrollar la implementación, la oposición de los grandes grupos de comunicación, la dilación sobre los pleitos tramitados por el Poder Judicial y las estrategias de los partidos políticos en el Congreso (Marino *et al.*, 2015). Dichas actitudes indicarían, por un lado, un letargo y partidismo burocrático por parte del gobierno; y, por otro lado, una escasa confianza por parte de la AFSCA en la capacidad democratizadora de estos medios (Segura y Waisbord, 2016).

En primer lugar, lo que se pudo observar fue una suerte de “selectivismo” en la elección de qué artículos de la ley priorizar. Es decir, si bien se evidenció un gran entusiasmo por implementar los aspectos específicos vinculados a los objetivos del Ejecutivo, las agencias de gobierno que debían promover el funcionamiento de los medios sin fines de lucro no corrieron la misma suerte. En este punto, hay un amplio acuerdo entre los investigadores en que el objetivo principal del gobierno no era tanto apoyar a los medios sin afán de lucro como construir medios que le sirvieran para atacar a los grandes grupos de comunicación (Mastrini, 2012; Becerra, 2012; Marino, 2012; Orts, 2013). Lo que denuncian dichos autores es que el cambio en el estatus legal de los medios no lucrativos “formaba parte del conjunto de aspectos que cabía incluir para legitimar una ley que al gobierno le interesaba aprobar por otras razones. Llegado el momento de aplicarla, ese teórico protagonismo de los medios no comerciales se ha convertido en un discreto segundo plano” (Orts, 2013). Esto es lo que dentro del modelo de Sabatier y Mazmanian del marco teórico fue referido como “compromiso de los funcionarios implementadores” y “espacio brindado a los *constituency groups*”. En la misma línea, Baranchuk (2012)

afirma que el hecho de que inicialmente se organizaran concursos para hacer televisión a un nivel de cobertura tan caro era un claro indicio de que estaban pensados para actores más grandes, como centrales sindicales, evidenciando que el objetivo de la AFSCA no era tanto que se alcanzara la democratización y estabilización del sector, sino que el Grupo Clarín desinvertiera y perdiera su posición dominante (Mastrini, 2012 y Becerra, 2012). Para Busso, muchos políticos del Kirchnerismo todavía tenían una concepción de los medios como instrumentos de influencia social, que los hacía relegar a aquellos “pequeños” que no les eran útiles (Orts, 2013). Incluso Ernesto Lamas, representante del sector comunitario en el COFECA, explicó que “la judicialización de la ley, y en especial la pelea con el Grupo Clarín, generó que ese conflicto dominara los esfuerzos de la gestión en detrimento de las problemáticas de otros sectores” (Espada, 2017, p.91). De la misma forma, Becerra (2015) explica que la aplicación de la ley por parte del Poder Ejecutivo estuvo signada por afinidades y tiempos políticos, y no por la necesidad de los actores en conflicto. Mientras tanto, los grupos multimedios litigaban los alcances de la LSCA con base en los derechos de propiedad y la libertad de expresión, estrategia que el autor define como dilatoria, para aguardar al cambio de signo político. En este punto, se ve claramente cómo la coyuntura social y política que enmarcó la actividad de los gobiernos, explicada por Oszlak (2006), influyó sobre la organización de las agencias encargadas de los temas de la agenda. En esa pugna, los actores perjudicados fueron los del tercer sector, cuya situación no se tradujo en presencia en el espectro radioeléctrico, y las audiencias, quienes no recibieron una oferta plural y diversificada de servicios e información.

En un sentido más general, la tendencia a este tipo de antagonismos por parte de algunos gobiernos progresistas es explicada por las teorías de la Nueva Izquierda. Estas teorías apuntan a desentrañar el giro en América Latina señalando determinados patrones comunes a partir de los procesos políticos, económicos y sociales que aparecieron de manera simultánea en la región luego de la década del 90. Germano (2011) sostiene que los gobiernos progresistas pueden ser ubicados en dos modelos de acuerdo a la relación entre sus políticas y los medios de comunicación, el de “convivencia pacífica” o “confrontación hegemónica”, y que la Argentina posterior al 2009 se corresponde con este último. Se trata de un modelo de cuestionamiento y regulación de contenidos, caracterizado por un discurso muy hostil hacia las empresas de comunicación privado-comerciales, el uso intensivo de fondos públicos para publicidad oficial, e incluso “la creación o fortalecimiento de medios comunitarios en tanto instrumentos de la lucha por

la hegemonía política e informativa” (p.29). Una cosa a aclarar sobre este punto es que, como explica Gargarella (2013), el hecho de que la ley haya tenido un origen “coyuntural” o conflictivo no es relevante, porque en mayor o menor medida todas las leyes lo tienen y no por ello se les resta valor. En cambio, lo que importa es ver si dicha coyuntura terminó implicando inconvenientes para su implementación a largo plazo.

Por otro lado, las dificultades también se explicarían por la pérdida del apoyo político que originalmente habían brindado las élites. Una vez aprobado el proyecto, fue esta falta de voluntad la que impidió que los mecanismos de participación se pudieran transformar efectivamente en cuerpos autónomos y activos. En primer lugar, porque no hubo un verdadero seguimiento o despliegue territorial por parte de las autoridades que les permitiera conocer en terreno la realidad de estas experiencias a lo largo del tiempo, algo que Elmore (1978) había descrito como “deficiencias en planeamiento, especificación y control”, y a lo que Linares (2020) se refirió diciendo: “en un principio, el contexto que habilitó la sanción de la ley también habilitó la participación de sectores que formaban parte de las radios comunitarias, que las impulsaron y militaron desde algunos espacios estatales. Eso sí seguro que potenció la generación de algunas políticas. Pero luego esto no fue suficiente. Más que nada por la falta de conocimiento, porque nunca lo hubo. No había gente que recorriera esas radios, que las conociera, que se juntara con las redes y pudiera acercarse más a la situación”. En segundo lugar, porque algunas agencias del gobierno terminaron quedando eclipsadas por una influencia excesiva del Ejecutivo. Según Segura y Waisbord (2016), la incidencia que este mantuvo en términos de financiamiento, gestión, contenido y designación de funcionarios no fue una coincidencia, sino que demuestra un cálculo político deliberado en un intento por relegar algunos aspectos de la ley y mantener así el poder político. Una vez comenzada la fase de la implementación, los medios que en un principio habían sido tan promocionados por el gobierno pasaron ser sujetos de controversia, en tanto ya no eran políticamente “ambiguos”, o parte de una causa común. “Por el contrario, se encontraron enfrentados en la lucha por el poder para determinar prioridades y asignar recursos” (p.165). Lo mismo explicaban Sabatier y Mazmanian al hablar del acceso formal de *outsiders* y de la participación ciudadana como dos condiciones importantes para una implementación exitosa. Como explicó Hidalgo (2020) en su entrevista, “los medios CAP son instituciones sociales que permiten la diversidad y la pluralidad que requieren nuestras democracias. Pero en las cuales también podemos encontrar tensiones de poder. No están

aisladas del conflicto, sino que construyen discursivamente el orden social. Tratan de incidir en él”. Entonces, con el objetivo de no tomar decisiones que hubieran podido generar controversias respecto de la administración, se postergaron políticas esenciales, como la regularización de los medios de la zona metropolitana, y muchos funcionarios se siguieron beneficiando de prácticas *back-door* y vacíos legales. Además, como explicaba Oszlak, no hay que dejar de mencionar la existencia de cierta inercia burocrática dentro de las estructuras organizacionales estatales, que dificulta la implementación de los cambios jurisdiccionales y jerárquicos necesarios para perseguir los objetivos de la ley.

Esto es reforzado por Barbero (2001), cuando explica que en América Latina lo que le dio fuerza y contenido a la lucha por la democracia comunicativa en los 70 fue la contradicción entre el proyecto de articular la libertad de expresión con el fortalecimiento de la esfera pública y un sistema de medios que desde sus comienzos estuvo casi enteramente controlado por intereses privados. Pero que esa contradicción estuvo a su vez cargada de la opacidad que entraña la identificación y confusión de lo público con lo estatal y aún con lo gubernamental (algo que, en los términos de Oszlak, referiría a las “restricciones políticas y clientelísticas” que imponen ciertos marcos normativos y estilos gerenciales dentro de un determinado régimen político). Mientras las políticas nacionales de comunicación apuntaron a la reformulación del modelo de los medios para garantizar los derechos de las mayorías, los gobiernos resignificaron esas propuestas en términos de su propia presencia en el espacio massmediático. De la misma manera, Gargarella (2013) afirma que el gran problema de la ley “se deriva del modo en que persistentemente tendió a confundir Estado con gobierno de turno”. En vez de perseguir la conformación de comisiones parlamentarias plurales, o comisiones de expertos y representantes de la cultura, la LSCA “tendió a dejar en manos del Ejecutivo el control de las principales herramientas de aplicación y supervisión de la norma, especialmente en lo que refiere a la Autoridad Federal de aplicación, que vino a quedar bajo la órbita del Poder Ejecutivo; con el Directorio del AFSCA, que quedó compuesto por 7 miembros designados –en su totalidad- por el Poder Ejecutivo (art. 13); y con la práctica de la norma, que ha terminado siendo aún más favorable al poder de turno, dada la negativa del Ejecutivo a designar a alguno de los miembros que debían ser propuestos por la (tercera) minoría parlamentaria” (p.12). Según el autor, la fuerte dependencia creada entre el Poder Ejecutivo y este órgano afectó seriamente el carácter democrático de la ley en términos deliberativos. Como denuncian los representantes de RNMA, la ausencia de un plan técnico dejó la puerta



abierta a la entrega discrecional de licencias y a un proceso de desinversión o venta de medios, que habilitó una mayor concentración del sistema, en detrimento del tercer sector. De este modo, cuando se rompió el alineamiento de intereses de los actores, se desarticuló la coalición que inicialmente había habilitado la sanción en el Congreso. Y este debilitamiento de las redes construidas entre la sociedad civil y el Estado tuvo un correlato directo en la parcialidad de la implementación de la ley.

Asimismo, mientras las OSCs que inicialmente demandaron la reforma permanecieron activas, posteriormente no hubo un movimiento similar sostenido en el tiempo que impulsara la participación ciudadana en la práctica del sistema de transmisión pública (Segura y Waisbord, 2016). Especialmente frente a un débil compromiso político, la movilización de la sociedad civil seguía siendo crítica para traducir las disposiciones participativas de la ley en mecanismos efectivos. Como explica Elmore (1978), esto era algo necesario puesto que “el efecto local de una política federal depende, en cierto sentido crítico, de la formación de coaliciones de aquellos afectados por la política” (p.611). Era difícil que la reforma se pudiera consolidar si la movilización encargada de recordarle al gobierno su contenido democratizador era débil o inexistente. Las fisuras en la coalición fueron una representación de la división del activismo mediático respecto del desempeño del gobierno ante la nueva legislación. Según los autores, algunas organizaciones de la CRD continuaron apoyando a la ley y participando de las audiencias, mientras que otras más izquierdistas, como RNMA, se manifestaron abiertamente en contra del gobierno. Estas últimas acusaron a los funcionarios de una conducta ambigua y contradictoria por emplear un discurso combativo contra los grandes grupos, pero al mismo tiempo negar la implementación de acciones decisivas para terminar con la concentración de una vez por todas.

### **b. Gobierno de Macri**

Durante la administración de Cambiemos se volvió incluso más evidente la falta de voluntad política por mantener activos los mecanismos de participación habilitados por el proceso de debate y sanción de la ley. Por un lado, porque, como ya se adelantó anteriormente, se debilitaron las alianzas que se habían constituido como un instrumento estratégico *temporario* para unificar y coordinar los intereses de todos los actores, proponiendo horizontes y objetivos comunes. Pero también porque, para garantizar una efectiva implementación, dichas organizaciones debían poder interactuar con un

movimiento político que se manifestara a favor del objetivo de incluir a la sociedad como un actor parte del proceso de toma de decisiones. Como plantearon Sabatier y Mazmanian a través del grupo de “variables no estatutarias” de su modelo, el apoyo de los soberanos era necesario para que las organizaciones que inicialmente habían brindado apoyo fueran aceptadas como legítimas participantes de las decisiones políticas importantes. En este sentido, lo que podría explicar la distancia entre las disposiciones regulatorias y lo que se terminó implementando en la práctica es el diagnóstico efectuado por este gobierno sobre los problemas y necesidades del sistema de medios vigente. Según Becerra (2016), el lugar de futuro que proyectaba ese examen era un deseo de reponer la situación de mercado previa a 2009, es decir, condiciones de un mercado en expansión y un Poder Ejecutivo solidario con las estrategias de los grupos mediáticos. Las fallas en la implementación se reemplazaron con lógica voluntarista por el supuesto de que la cesión de las principales variables regulatorias alcanzaba para resolver la complejidad y las amenazas del sector. Dicho diagnóstico, condicionado por la percepción de unos pocos actores preponderantes, se fundaba en el paradigma de la comunicación como una mercancía o bien comercial, y estuvo influido, como explican Sabatier y Mazmanian, por las variaciones socioeconómicas que disminuyeron la importancia relativa concedida al tema regulado por la ley. Así, las medidas tendieron a favorecer a las grandes corporaciones, en detrimento de las pequeñas y medianas empresas de medios y el sector sin afán de lucro (Hidalgo *et al.*, 2016). Heredera de treinta años de políticas privativas, dicha percepción se combinó con un fuerte desconocimiento sobre las condiciones de funcionamiento de los medios no lucrativos, los supuestos principales beneficiarios de la nueva ley, dificultando la implementación de un trato diferenciado.

Asimismo, Becerra (2016) explica que esta diferencia ideológica entre Cambiemos y la oposición desembocó en mayores competencias del Poder Ejecutivo y en una resolución revanchista que miró obsesivamente el pasado reciente como una justificación para todos los cambios implementados. La tentación del refundacionismo, combinada con las fortalezas extraordinarias con las que se dotó por ley al poder presidencial durante las dos presidencias de Fernández de Kirchner, terminaron erosionando la idea de una política pública que trascendiera más allá del mandato de gobierno. Linares (2020) también habló de este recurso de apelar a la “pesada herencia” diciendo: “además del desconocimiento del sector sobre el cual estaban operando, hubo mucha desconfianza, más que nada al principio (...). Se decidió auditar toda medida previa, se ralentizaron mucho los procesos

y se tensionó mucho la relación. No hubo una continuidad en la política del Estado, y eso complicó muchísimo la relación; a partir de ese punto inicial, la desconfianza fue mutua”. A su vez, esta dinámica excluyó a ciertos actores “más abajo” en la cadena de autoridad, impidiendo que estos pudieran resolver los problemas de implementación, incluso de manera más eficiente que las autoridades, gracias a sus capacidades especializadas (Elmore, 1978). Según Becerra (2016) la obsesión de querer reformar el pasado en búsqueda de medidas más conciliadoras llevó a Macri a descuidar aspectos institucionales que iban directamente en contra de las demandas ciudadanas de mayor participación en el proceso decisorio. El hecho de que las modificaciones se pasaran por decreto denotó un alto grado de personalismo y discrecionalidad, que deshabilitó ciertos mecanismos de rendición de cuentas y transparencia, y dificultó la integración jerárquica hacia adentro, y entre, las instituciones implementadoras (Sabatier y Mazmanian, 1981). En esta dinámica de “patrimonialismo mediático” el Estado terminó manejando su aparato a discreción para otorgar beneficios a sus seguidores, revelando cómo los poderes estatales y del mercado se pueden entrelazar para reemplazar el bien común por intereses particulares (Segura y Waisbord, 2016). Así, el gobierno de Cambiemos restauró un tipo de práctica que, al tender a la convergencia, eclipsó la heterogeneidad de voces e incrementó la dominación de los principios comerciales. Según Becerra (2016), en nombre de la no discrecionalidad, criticando la política discriminatoria con la que el kirchnerismo gestionó los órganos reguladores dispuestos por esas leyes y la ausencia de preparación de las anteriores autoridades, Macri creó a espaldas del Congreso un ente que respondía sólo al Poder Ejecutivo, al que el presidente podía remover sin causa, y donde el gobierno tenía amplia mayoría de un Directorio cuyos integrantes tampoco debían acreditar competencia en la materia.

De esta manera, el período de transición presidencial entre 2015 y 2016 se presentó como un escenario de (re)politización de la LSCA, es decir, de vuelta a los enfrentamientos y discusiones sobre el punto hasta el que la ley planteaba una amenaza a la libertad de expresión. Como documentó Guzmán (2016), el tratamiento que se le había dado al proyecto inicial en el 2009, tanto por parte de los grandes diarios y noticieros, como de los funcionarios de la oposición, revelaba la noción de que cualquier intento por regular los medios audiovisuales estaría necesariamente ligado a gobiernos no democráticos. Posteriormente, a través de las diferentes intervenciones del gobierno de Cambiemos, se volvió a construir esta configuración del proceso de debate de la ley como “disruptora de

lo democrático”, un planteamiento que dejó entrever una interpretación de los derechos y principios constitucionales claramente signada por la óptica del prisma liberal. Si bien todavía se asume el liberalismo como ideología primaria del constitucionalismo, este “no resulta especialmente atractivo para satisfacer el otro gran compromiso constitucional relacionado con el autogobierno colectivo. Por el contrario, resultara un problema el querer aplicar - como algunos intentan - los mismos principios aplicables sobre las vidas personales, en el ámbito de la vida pública (...). Producto de dicha desafortunada aproximación al liberalismo, es la también desafortunada lectura del derecho de libertad de expresión en clave liberal” (Gargarella, 2013, p.6). Dicha interpretación predica que la libertad de expresión requiere el “dejar hacer” y que, por ende, “la mejor regulación en materia de prensa es la que no existe”. Empero, esta entra en conflicto directo con la concepción deliberativa de la democracia que lee a la libertad de expresión como un compromiso, ante todo, con un debate público robusto. Y si este requiere de acciones específicas (dirigidas a confrontar una estructura de desigualdades históricas), para que todas las voces puedan ser escuchadas, entonces esta interpretación del gobierno inevitablemente presentaría contradicciones y conflictos inherentes en la aplicación de la ley. Al mismo tiempo, sería su justificación para auditar con desconfianza todo lo que se había alcanzado, y para modificar consecuentemente determinados artículos del texto.

## **8. Consideraciones finales**

Teniendo en cuenta tanto las mejoras introducidas por la ley, como los inconvenientes evidenciados en su implementación, se puede concluir que el amparo legal del que ahora disponen los medios comunitarios es aún frágil e inestable. Aunque sí se otorgaron algunas habilitaciones y licencias en línea con lo estipulado por la ley, la lentitud en la puesta en funcionamiento del plan técnico de frecuencias, que en la norma establecía la reserva del 33% del espectro, así como del programa FOMECA, representó un gran obstáculo para la concreción de los objetivos de legalización y fomento a través de los concursos (Sanmartín *et al.*, 2017).

Por un lado, y a pesar de esto, la aprobación de una norma como la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual representó un paso trascendental para la historia de radiodifusión del país. Además de haber sido la primera ley en avanzar hacia un pleno

reconocimiento de los medios sin fines de lucro, implicó un intento por limitar la concentración de la propiedad privada de medios, jerarquizar y multiplicar los medios públicos-estatales, y fomentar el sector no lucrativo (Longo *et al.*, 2017). Esto, a su vez, pretendía cambiar la estructura del sistema de medios del país en función de una libertad de expresión más democrática, bajo el supuesto del rol positivo del Estado como garante de la diversidad y el pluralismo de voces (Kitzberger, 2017). Si se considera que solo un 30% de las emisoras actuales habían surgido con anterioridad a la fecha de aprobación de la norma, se puede afirmar que la ley sí logró promover regulaciones que, a través de mecanismos institucionales, procuraron garantizar una diversificación estructural y una mayor protección de los derechos de la comunicación, modificando la composición del sector (Segura *et al.*, 2018). Además, como el reclamo de reforma se desprendía directamente de la necesidad de completar el proceso de democratización, la ley también ocupó un lugar muy importante en la lucha por los derechos humanos de la región. Dicho reclamo, además de haber contribuido a la formación de coaliciones ampliamente aceptadas, permitió conexiones con el Sistema Interamericano de DDHH y le valió reconocimiento internacional de organismos como la OEA y la ONU (IACHR, 2010).

Lamentablemente, hubo una serie de factores que impidieron que las promesas del texto se consolidaran en medidas efectivas, al menos no al nivel de lo que esperaban muchos actores que habían militado por la aprobación del proyecto. Respecto del primer período, el principal problema estuvo dado por la inexistencia de un plan técnico, que hubiera permitido conocer el estado de ocupación del espectro y las posibilidades de acción frente a esa información. Su ejecución, combinada con un registro que releve la totalidad de las organizaciones existentes, hubiera posibilitado la realización de los concursos de licencias correspondientes, en especial en las zonas de conflictividad del país, así como la garantía del tercio del espectro radioeléctrico reservado para organizaciones sin fines de lucro. Por otro lado, respecto de regulaciones como la moderación de la concentración privada del mercado, las exigencias de producción local e independiente, y el mandato de pluralismo para los medios del Estado, Becerra (2016) afirma que “al cabo de seis años, casi ninguno de esos objetivos fue alcanzado (...), si bien se registraron pequeños avances en la gestión del fondo que la ley preveía para financiar producciones del sector sin fines de lucro, el que siguió mayoritariamente operando en condiciones legales de precariedad dada la falta de convocatoria a concursos” (p.3). Más allá de esto, cabe destacar que tanto el COFECA como la Defensoría del Público fueron dos organismos que funcionaron muy

bien a la hora de garantizar un espacio de representación para negociar con el Estado. Desde la Defensoría, además, fueron múltiples las acciones de fomento y capacitación que se realizaron bajo el precepto de la comunicación como un derecho humano.

En cuanto al segundo período, lo que se evidencia es una regresión respecto de ciertos derechos adquiridos especialmente referidos a la legalización, producto de la renuencia a intervenir con políticas públicas orientadas a los actores sin fines de lucro. A partir de la restauración y profundización de medidas que históricamente habían beneficiado a los medios comerciales, se relegaron las condiciones que debían fomentar la diversidad y pluralidad del sistema. Lo que más preocupación generó fue la suspensión de los concursos de licencias por parte del ENACOM (especialmente durante el 2016) y la dilación en la publicación de los nuevos llamados, así como el acumulamiento de deudas del Fondo Concursable y la intervención de la Defensoría del Público. Por ello, fueron múltiples los medios comunitarios que se articularon en torno a redes como la CDD para reivindicar el rol activo del Estado como regulador de los servicios audiovisuales y garante del derecho humano a comunicar. A pesar de que dichas políticas pusieron a los medios estatales en un rol subsidiario, e ignoraron o incluso en algunos casos persiguieron a los comunitarios, la diferencia es que ahora las emisoras del sector social eran reconocidas legalmente y obligaban al Estado a arbitrar mecanismos necesarios para que accedieran a habilitaciones, en vez de definir las como clandestinas (Segura *et al.*, 2018).

Los factores que explican estas dificultades de implementación habrían sido principalmente la falta de planeamiento y voluntad política, el desalineamiento de los intereses de los actores que inicialmente habían conformado la coalición reformista, y la pugna partidaria y social que puso en cuestión los verdaderos objetivos de la ley. Durante el primer período, lo popular comenzó a ser disputado por quienes confrontaban el kirchnerismo y lo alternativo a ser recuperado por proyectos ligados a la izquierda, en tanto el mediactivismo perdía fuerza ante el renovado protagonismo del Estado como regulador (Segura, 2015). Durante el mandato de Cambiemos, se desactivaron muchos de los mecanismos de participación ciudadana, se reinstauraron las acusaciones de la ley como una amenaza a la libertad de expresión, y, producto de las diferencias ideológicas y la desconfianza, se retrocedió con todas las medidas sospechadas de “irregularidades”, eliminando múltiples espacios de representación y fomento.

Entonces, partiendo de que desde finales de los años ochenta las emisoras comunitarias, alternativas y populares se venían desarrollando en condiciones de desigualdad no sólo jurídica sino también económica, la LSCA implicó un giro muy importante. El cambio de estatus legal para el sector social (especialmente para la televisión, que por primera vez tenía acceso al espacio radioeléctrico) comportó un aumento en la cantidad de medios operativos en el país. Sin embargo, la inexistencia de un registro oficial completo, las convocatorias con objetivos poco definidos; las prórrogas y posteriores cancelaciones de los concursos; y el incumplimiento de los plazos autoconcedidos por los organismos de aplicación para convocar a nuevos llamados, demostró que para ninguno de los dos gobiernos la cuestión de los medios comunitarios representaba una prioridad. Como explica Orts (2013), la mezcla de errores técnicos y de falta de voluntad política situó a la ley en un limbo jurídico que en la práctica dificultó mucho el acceso a concesiones para la explotación de frecuencias, a pesar de que, especialmente durante la administración de Fernández, el discurso oficial refiriera a estos medios como agentes activos del pluralismo y la democratización. Como en ningún caso la retórica discursiva vino acompañada de una práctica política efectiva, aún pueden hallarse medios alternativos que quedaron al margen del proceso de la toma de decisiones y de la concesión de licencias; con medios públicos que son controlados por el gobierno de turno de modo arbitrario; y con medios privados concentrados en unas pocas manos que siguen beneficiándose del marco regulatorio. Como resume Gargarella (2013), es por esto que el debate público nacional todavía se ve afectado en sus aspectos de inclusión y de intercambio de argumentos por el silenciamiento de las voces de los grupos más débiles de la sociedad en el proceso colectivo de toma de decisiones. A once años de la sanción de la ley, los medios sin fines de lucro siguen esperando la correcta implementación de medidas que, por un lado, aseguren su plena regularización, y, por otro lado, ayuden a fortalecerlos y promoverlos – reconociendo que, pese a haber sido históricamente discriminados por su posición en la estructura social, cuentan con un importante potencial para la promoción del pluralismo del sistema.

## 9. Referencias bibliográficas

- Alonso, J.; de Frutos García, R., Galarza Fernández, E. (2014): “La comunicación en los procesos de cambio social en América Latina: Bolivia, Argentina, Ecuador y Venezuela”. *Revista Latina de Comunicación Social*, 70, pp. 1 a 13. doi: 10.4185/RLCS-2015-1031
- Baranchuk, M. (2011). La democracia necesitaba una ley. La historia de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual. En *Ley 26.522. Hacia un nuevo paradigma en comunicación audiovisual* (pp. 17 a 28). Lomas de Zamora: AFSCA – UNLZ.
- Baranchuk, M. (2012). “Responsabilidad Social Empresaria: filiación con organismos multilaterales y proyección sobre la producción de contenidos en medios”. *Redes*, 3, pp. 289 a 301.
- Barbero, J. (2001). “De las políticas de comunicación a la reimaginación de la política”. *Nueva Sociedad*, NUSO, 175, pp. 70 a 84.
- Bardach, E. (1978). *The Implementation Game: What Happens After a Bill Becomes a Law*. Massachusetts: MIT Press.
- Becerra, M. (2014). “Medios de comunicación: América Latina a contramano”. *Nueva Sociedad*, 249, pp. 61 a 74.
- Becerra, M. (2015). *De la concentración a la convergencia*. Buenos Aires: Paidós.
- Becerra, M. (2016). Restauración [en línea]. Recuperado en mayo de 2020, de Quipu: políticas y tecnologías de la comunicación Sitio web: <https://martinbecerra.wordpress.com/2016/01/14/restauracion/>
- Becerra, M. y Mastrini G. (2017). “Concentración y convergencia de medios en América Latina”. *Communiquer Revue de communication sociale et publique*, 20, pp. 104 a 120.
- Becerra, M. y Mastrini, G. (2003). La concentración de las industrias culturales como dilema para el pluralismo: consideraciones desde América Latina. En *Veedurías y Observatorios. Participación social en los Medios de Comunicación*. Buenos Aires: Ediciones La Tribu.



- Becerra, M.; Marino, S.; Mastrini, G. (2012). *Mapping digital media: Argentina*. Londres: OSF.
- Busso, N. y Jaimes, D. (2011a). *La cocina de la ley*. Buenos Aires: FARCO.
- Chaparro, M. (2008). “Los escenarios europeo y latinoamericano. Medios comunitarios y ciudadanos”. Telos: Cuadernos de Comunicación e Innovación, 74, 143 a 148.
- De Moraes, D. (2011). *La cruzada de los medios en América Latina. Gobiernos progresistas y políticas de comunicación*. Buenos Aires, Argentina: Paidós.
- Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual. (2013). *Primer Informe Anual*. Buenos Aires: Eudeba.
- Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual. (2014). *Segundo Informe Anual*. Buenos Aires: Eudeba.
- Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual. (2015). *Tercer Informe Anual*. Buenos Aires: Eudeba.
- Defensoría del Público de Servicios de la Comunicación Audiovisual. (2016). Cuarto Informe Anual. Recuperado en mayo de 2020, de DPSCA Sitio web: <https://defensadelpublico.gob.ar/wp-content/uploads/2016/08/INFORME-2016.pdf>
- Defensoría del Público de Servicios de la Comunicación Audiovisual. (2017). Informe Anual [en línea]. Recuperado en mayo de 2020, de DPSCA Sitio web: <https://defensadelpublico.gob.ar/wp-content/uploads/2018/08/INFORME-2017-PDF-WEB.pdf>
- Defensoría del Público. (2018). Audiencias Públicas 2017-2018 [en línea]. Recuperado en marzo de 2020, de DPSCA Sitio web: <https://defensadelpublico.gob.ar/audiencia-publica/2017-2018/>
- Defensoría del Público. (2018). En abril, mayo y junio, 12.000 personas participaron de las actividades de capacitación [en línea]. Recuperado en abril de 2020, de DPSCA Sitio web: <https://defensadelpublico.gob.ar/en-abril-mayo-y-junio-12-000-personas-participaron-de-las-actividades-de-capacitacion/>

-Defensoría del Público. (2019). FOMECA: capacitaciones con medios de Catamarca, Santiago del Estero y Tucumán [en línea]. Recuperado en abril de 2020, de DPSCA Sitio web: <https://defensadelpublico.gob.ar/primera-capacitacion-con-medios-de-catamarca-santiago-del-estero-y-tucuman-para-la-presentacion-al-fomeca/>

-Defensoría del Público. (2020). Buenas Prácticas [en línea]. Recuperado en abril de 2020, de DPSCA Sitio web: <https://defensadelpublico.gob.ar/lineas-de-accion/buenas-practicadas/>

-El Destape. (2018). Escandalosa intervención de Cambiemos en la Defensoría del Público [en línea]. Recuperado en junio de 2020, de El Destape Sitio web: <https://www.eldestapeweb.com/nota/escandalosa-intervencion-de-cambiemos-en-la-defensoria-del-publico-2018-10-1-16-52-0>

-Eliades, A. (2009): *El derecho a comunicar y la actividad radiodifusora*. La Plata: EPC.

-Elmore, R. (1978). “Backward Mapping: implementation Research and Policy decision”. *Political Science Quarterly*, 94 (4), pp. 601 a 616.

-Ente Nacional de Comunicaciones. (2016). 17 principios que regirán la ley de comunicaciones convergentes [en línea]. Recuperado en abril de 2020, de ENACOM Sitio Web: [http://www.enacom.gob.ar/institucional/la-comision-redactora-presento-los-17-principios-de-la-nueva-ley\\_n1271](http://www.enacom.gob.ar/institucional/la-comision-redactora-presento-los-17-principios-de-la-nueva-ley_n1271)

-Ente Nacional de Comunicaciones. (2019). Gestión ENACOM 2015 – 2019 [en línea]. Recuperado en mayo de 2020, de ENACOM Sitio web: [https://www.enacom.gob.ar/institucional/enacom-presento-el-informe-de-gestion-2015-2019\\_n2139](https://www.enacom.gob.ar/institucional/enacom-presento-el-informe-de-gestion-2015-2019_n2139)

-Ente Nacional de Comunicaciones. (2020). FOMECA [en línea]. Recuperado en mayo de 2020, de ENACOM Sitio web: <https://www.enacom.gob.ar/fomeca>

-Espada, A. (2017). Una oportunidad perdida: La ley y los medios sin fines de lucro. En *Medios en guerra: Balance, crítica y desguace de las políticas de comunicación 2003-2016* (pp. 79 a 113). Buenos Aires: Biblos.

- Foro Argentino de Radios Comunitarias. (2015). FARCO trabajará junto al Ministerio de Agricultura en el fortalecimiento de 18 radios comunitarias rurales [en línea]. Recuperado en abril de 2020, de Agencia FARCO Sitio web: <http://agencia.farco.org.ar/noticias/farco-trabajara-junto-al-ministerio-de-agricultura-en-el-fortalecimiento-de-18-radios-comunitarias-rurales/>
- Gargarella, R. (2013). “La concepción constitucional de la libertad de expresión”. *Revista Argentina de Teoría Jurídica*, 14, pp. 1 a 20.
- Gómez Germano, G. (2011). Gobiernos progresistas y políticas de comunicación. Una aproximación regional para provocar la reflexión. En *Progresismo y políticas de comunicación. Manos a la obra* (pp. 15 a 33). Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert/Stiftung.
- Guimerá Orts, J. (2013). “Políticas de comunicación, pluralismo y televisión sin afán de lucro: el caso de Argentina”, *Ámbitos*, 23, pp. 1 a 12.
- Guzmán, V. H. (2016). “Una 'ley de medios' en los medios. La Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual argentina en el espacio público mediatizado”. *Estudios sobre el Mensaje Periodístico*, 22(2), pp. 1019 a 1037.
- Kejval, L. (2009). *Truchas*. Buenos Aires: Prometeo.
- Kitzberger, P. (2017). Variaciones en la legislación de medios en América Latina y sus determinantes. En *Titulares, hashtags y videojuegos. La comunicación en la era digital* (pp. 149 a 166). Buenos Aires: Manantial.
- Lamas, E. (2011). Medios audiovisuales comunitarios: legitimidad y legalidad. Un reconocimiento merecido. En *Ley 26.522. Hacia un nuevo paradigma en comunicación audiovisual* (pp. 143 a 159). Lomas de Zamora: AFSCA – UNLZ.
- Linares, A.; Segura, S., Hidalgo A.; Kejval, L.; Longo, V.; Traversaro, N. y Vinelli, N. (2016). “Brechas: La desigualdad en las políticas de fomento de medios comunitarios, otros medios e industrias culturales”. *Revista Latinoamericana de Ciencias de la Comunicación*, 13 (25), pp. 87 a 94.

-Longo, V.; Segura, S.; Villagra, E.; Hidalgo, A.; Traversaro, N.; Linares, A.; Kejval, L.; Vinelli, N. (2017). “Regresión. Las nuevas políticas para medios comunitarios en Argentina”. LOGOS, 24 (1), pp. 37 a 51.

-Marino, S. (2011). Argentina. En *Las mordazas invisibles. Nuevas y viejas barreras a la diversidad en la radiodifusión* (pp. 55 a 76). Buenos Aires: AMARC –ALC.

-Marino, S.; Mastrini, G.; Becerra, M.; Rubini, C.; Espada, A. (2015). “Diagnóstico sobre el acceso del sector sin fines de lucro a medios audiovisuales en la Argentina. Licencias, autorizaciones, permisos y fondos concursables”. Programa de Investigación Industrias culturales y espacio público: comunicación y política en la Argentina, Universidad Nacional de Quilmes, pp. 1 a 33.

-Mastrini, G. (2012). Governos progressistas e meios de comunicação na América Latina. En *Reportagem, pesquisa e investigação*. Florianópolis: Editora Insular.

-ONU, OEA, OSCE y CADHP. (2007). Declaración conjunta sobre diversidad en la radiodifusión [en línea]. Recuperado en junio de 2020, de OSCE Sitio Web: <http://www.osce.org/es/fom/29826>

-Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (1977). *Acces, Participation and Self-management*. Belgrado: UNESCO.

-Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (1979). *Documents de la Commission International d'Étude des Problèmes de la Communication*. París: UNESCO.

-Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (2008). La función de los medios de comunicación comunitarios [en línea]. Recuperado en marzo de 2020, de UNESCO Sitio web: <http://www.unesco.org/new/es/unesco/events/prizes-and-celebrations/celebrations/international-days/world-%20press-freedom-day/previous-celebrations/worldpressfreedomday2009001/themes/the-role-of-community-%20media/>

-Oszlak, O. (2006). “Burocracia estatal: política y políticas públicas”. POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político, 11, pp. 11 a 56.

-Pressman J. y Wildavsky, A. (1973). *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland*. Berkeley: University of California Press.

-Red Interuniversitaria de Comunicación Comunitaria, Alternativa y Popular. (2019). “Resultados Generales 2019. Relevamiento de los servicios de comunicación audiovisual comunitarios, populares, alternativos, cooperativos y de pueblos originarios en Argentina”, Área Comunicación Comunitaria, pp. 1 a 54.

-Resolución AFSCA No 1. Relevamiento de los Servicios de radiodifusión sonora operativos. Autoridad Federal de los Servicios de Comunicación Audiovisual. Buenos Aires, Argentina. 29 de diciembre de 2009.

-Resolución AFSCA No 1102. Personas de existencia ideal sin fines de lucro prestadoras de servicios de comunicación audiovisual. Autoridad Federal de los Servicios de Comunicación Audiovisual. Buenos Aires, Argentina. 2 de diciembre de 2015.

-Resolución AFSCA No 2. Dispónese el relevamiento obligatorio de las licencias, autorizaciones, permisos precarios y provisorios. Plazos. Autoridad Federal de los Servicios de la Comunicación Audiovisual. Buenos Aires, Argentina. 29 de diciembre de 2009.

-Resolución AFSCA No 3. Ordenamiento de los Servicios de Televisión de Baja Potencia, Plazos. Autoridad Federal de los Servicios de Comunicación Audiovisual. Buenos Aires, Argentina. 29 de diciembre de 2009.

-Resolución COMFER No 753. Condiciones para el reconocimiento de personas jurídicas no comerciales de los servicios de radiodifusión sonora. Comité Federal de Radiodifusión, Presidencia de la República. Buenos Aires, Argentina. 5 de mayo de 2006.

-Resolución Defensoría del Público no 123. Radio Comunitaria La Ranchada. Defensoría del Público de Servicios de la Comunicación Audiovisual. Buenos Aires, Argentina. 19 de octubre de 2015.

-Sabatier, P. y Mazmanian, D. (1981). *Effective Policy Implementation*. DC: Heat and Company.

-Sabatier, P. y Mazmanian, D. (1989). *Implementation and Public Policy: With a New Postscript*. Lanham: University Press of America.

-Sanmartín, J., Avelino, A., Reyes, C. y Cruz, M. (2017). “La estructura mediática de los colectivos sociales en América Latina: los casos de Uruguay, Argentina, Ecuador y Bolivia”. *Sphera Publica*, 2 (17), pp. 91 a 110.

-Segura, S. (2011). “La sociedad civil y la democratización de las comunicaciones en la Argentina. La experiencia de la Coalición por una Radiodifusión Democrática”. *Argumentos. Revista de crítica social*, 13, pp. 83 a 108.

-Segura, S. (2012). “Comunicación y política en las luchas por democratizar el sistema mediático argentino”. *Versión*, 30, pp. 75 a 89.

-Segura, S. (2015). “Los medios comunitarios, populares y alternativos de argentina desde la ley audiovisual. De la lucha por la legalidad al debate sobre la sostenibilidad”. *Revista Académica de la Federación Latinoamericana de Facultades de Comunicación Social (FELAFACS)*, 92, pp. 1 a 16.

-Segura, S. y Waisbord, S. (2016). *Media movements. Civil society and media policy reforms in Latin America*. London: Zedbooks.

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

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

-Uranga, W. (2019). Sin legitimidad política: las estrategias del macrismo para proteger a su equipo [en línea]. Recuperado en junio de 2020, de Página 12 Sitio web: <https://www.pagina12.com.ar/233487-sin-legitimidad-politica-las-estrategias-del-macrismo-para-p>

-Urioste, J. (2016). A seis años de la Ley Audiovisual: las nuevas radios comunitarias de Córdoba. En *Los medios sin fines de lucro entre la Ley Audiovisual y los decretos. Estrategias, desafíos y debates en el escenario 2009-2015* (pp. 139 a 152). Córdoba: Editorial de la UNC.

-Van Meter, D. y Van Horn, C. (1975). "The Policy implementation Process. A conceptual Framework". *Administration & Society*, 6 (4), pp. 445 a 488.

-Vaquero, B. (2007). "La implementación de políticas públicas". *Dikaion*, 21 (16), pp. 135 a 156.

-Villamayor, C. y Lamas, E. (1999). "Gestión de la radio comunitaria y ciudadana. Un manual de trabajo para radialistas apasionados". *CIESPAL*, 66, pp. 91 a 92.

-Vinelli, N. (2011). Siete chicanas sobre la televisión alternativa. En *Comunicación y televisión popular* (pp. 89 a 98). Buenos Aires: El Río Suena.

-Vinelli, N. (2014). *La televisión desde abajo. Historia, alternatividad y periodismo de contrainformación*. Buenos Aires: El topo blindado/El río suena.

## **Entrevistas**

-Hidalgo, A. L. (2020). Magíster en Política y Planificación Social por la Universidad Nacional de Cuyo. Licenciada en Comunicación Social por la Universidad Nacional de San Luis (UNSL). Becaria doctoral del CONICET y profesora de la UNSL. Entrevista personal. Buenos Aires, 18 de abril.

-Linares, A. (2020). Doctor en Ciencias Sociales de la UBA. Becario posdoctoral del CONICET y profesor de la Universidad Nacional de La Pampa. Entrevista personal. Buenos Aires, 15 de abril.

-Vinelli, N. (2020). Referente de Barricada TV y de Espacio Abierto de Televisoras Populares, Alternativas y Comunitarias. Profesora de comunicación en la Universidad de Buenos Aires (UBA). Entrevista personal. Buenos Aires, 23 de marzo.