



Tipo de documento: Tesis de Maestría

Título del documento: La administración de los medios de comunicación del Estado nacional en los gobiernos kirchneristas (2003-2009)

Autores (en el caso de tesis y directores):

Alejandro Linares

Damián Loreti, dir.

Santiago Marino, dir.

Datos de edición (fecha, editorial, lugar,

fecha de defensa para el caso de tesis): 2017

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

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



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



Alejandro Linares

**La administración de los medios de comunicación del
Estado nacional en los gobiernos kirchneristas
(2003-2009)**

**Tesis para optar por el título de Magíster en
Comunicación y Cultura**

**Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de Buenos Aires**

**Director: Damián Loreti
Co-director: Santiago Marino**

**Buenos Aires
Año 2016**

Resumen

Esta tesis se reconoce parte de los estudios latinoamericanos de políticas públicas de comunicación y retoma el debate internacional sobre el derecho a la información y la libertad de expresión. Desde allí reconstruyó y analizó el modelo de administración de los medios de comunicación del Estado nacional durante la primera etapa de la política de comunicación de los gobiernos kirchneristas en Argentina. Lo hizo a través de la aplicación analítica de los conceptos de acceso y participación ciudadana, y a través del análisis de sus dinámicas de funcionamiento en torno a la toma de decisiones.

En el marco de una estrategia metodológica cualitativa, el análisis del periodo 2003-2009 en el Sistema Nacional de Medios Públicos (SNMP) permite constatar la existencia de un modelo de administración con características consolidadas en la práctica. Así, se dio forma a un modelo construido con un ordenamiento legal mayormente heredado y nunca debatido socialmente. Este modelo logró la mejora de las diferentes dimensiones en el indicador de acceso ciudadano pero no logró mayores avances en las dimensiones de la participación ciudadana ni impidió la injerencia del Poder Ejecutivo. Al mismo tiempo, la intervención del SNMP en el proceso de elaboración de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA) mostró un desplazamiento hacia la revisión de ese modelo.

Por otra parte, el análisis realizado permite reconocer un proceso en el SNMP que da cuenta de un modelo en movimiento que mientras deja atrás un rol subsidiario en el sistema audiovisual construye una propuesta institucional crecientemente distanciada de criterios comerciales y progresivamente dotada de mejoras presupuestarias del Estado nacional. La conjunción de estas variables permite reconocer el proceso de reposicionamiento de una propuesta audiovisual estatal que hizo posible mejores y más extendidas condiciones para el acceso ciudadano a contenidos audiovisuales alternativos en un entorno mediático que mantenía una estructura concentrada y fuertemente comercial.

Abstract

The administration of the national state's media during the Kirchnerism's governments (2003-2009)

This thesis belongs to the Latin American Studies in Public Policy of Communication and takes part in the international debate on the right to information and freedom of expression. From there it reconstructed and analyzed the models in the administration of the national state's media during the first stage of communication policy in Kirchnerism's mandates in Argentina. That was done through analytical application of the concepts of citizen access and participation, and through the analysis of its operation's dynamics around decision making.

As part of a qualitative methodological strategy, analysis of the period 2003-2009 in the Sistema Nacional de Medios Públicos (SNMP) can establish the existence of a management model with consolidated characteristics. It shapes a model with a largely inherited legal system and never socially discussed. This model achieved improvement of different dimensions in the citizen access indicator but failed to major advances in the dimensions of citizen participation and neither prevented the interference of the executive branch. At the same time, the intervention of the SNMP in the process of elaboration of the Audiovisual Communication Services Act (LSCA) showed a shift towards the revision of this model.

Moreover, the analysis can recognize a process in the SNMP that shows a model in motion. So, while it leaves behind a subsidiary role in the audiovisual system it builds an institutional proposal increasingly distanced from commercial logics and progressively endowed with budgetary improvements of the national State. The combination of these variables allow to recognize the process of repositioning a state audiovisual proposal that made possible better and more widespread access conditions for citizens to alternative audiovisual content in a media environment that maintained a concentrated and highly commercial structure.

Índice

Introducción.....	8
Capítulo I.....	10
1.1 Objeto de estudio y el recorte temporal. Justificaciones.....	10
1.2 Objetivo general y objetivos específicos.....	15
1.3 Hipótesis y preguntas de investigación.....	16
Capítulo II. Marco teórico-metodológico.....	17
2.1 Estudios sobre políticas públicas de comunicación. Tradicición crítica latinoamericana.....	20
2.2 Industrias culturales. La doble valoración de los bienes culturales.....	25
2.2.1 Industrias culturales y convergencia.....	29
2.2.2 La gestión de los medios de comunicación.....	33
2.3. Derecho a la información. Una concepción amplia sobre la libertad de expresión.....	36
2.4 Medios estatales y libertad de expresión.....	44
2.5 Medios públicos: definiciones con perspectiva latinoamericana.....	48
2.5.1 Medios públicos: una propuesta terminológica.....	56
2.6 Medios públicos en el audiovisual digitalizado.....	57
2.7 Una perspectiva teórica para el análisis de los medios estatales en Argentina.....	63
2.8 Acceso y participación ciudadana. Indicadores del escenario comunicacional.....	64
2.8.1 Acceso ciudadano en el audiovisual.....	65
2.8.2 Acceso ciudadano en las telecomunicaciones.....	70
2.8.3 Acceso ciudadano en la convergencia.....	72
2.8.4 Participación ciudadana en audiovisual.....	76
2.8.5 Participación ciudadana en el entorno digital.....	81
2.8.6 Sostenibilidad para la diversidad y el pluralismo.....	85
2.8.7 Características y alcances de los indicadores.....	89
2.8.8 Estado, sociedad y políticas públicas. El Estado en acción.....	92
2.9 El camino de la investigación.....	96
Capítulo III. Medios estatales en Argentina.....	99
3.1 Radio Nacional. La historia de la radio estatal.....	99

3.2 Canal 7. Reseña institucional histórica.....	104
3.3 Medios estatales en Argentina. Historia y características.....	111
3.4 Hitos y legislación específica de los medios estatales nacionales (1937-2003).....	130
Capítulo IV. Análisis del acceso y la participación ciudadana (2003-2009).....	133
4.1 Contexto social, económico y político del periodo.....	133
4.2 Acceso y participación ciudadana en el sistema mediático durante el proceso kirchnerista 2003-2009 (contexto específico).....	139
4.2.1 Regulación estatal, fallos judiciales y movimiento del mercado en el periodo 2003-2009.....	139
4.2.2 El mapa audiovisual en el periodo 2003-2009.....	142
4.3 El Sistema Nacional de Medios Públicos. La institucionalidad del “multimedios estatal”.....	146
4.3.1 El SNMP durante la primera etapa del kirchnerismo (2003-2009). Reconstrucción infraestructural, fragilidad institucional y búsqueda identitaria.....	150
4.3.2 El financiamiento del Sistema Nacional de Medios Públicos.....	164
4.3.3 Infraestructura para el acceso y la participación ciudadana. Actualización tecnológica, expansión territorial y recuperación de confianza.....	178
4.3.3.1 El caso de las repetidoras de Canal 7 en la provincia de Mendoza.....	190
4.3.4 Programación en los medios del SNMP. Apuntes para el indicador de participación ciudadana.....	191
4.3.4.1 La programación en Canal 7. Límites y tensiones en la búsqueda de una nueva dinámica de construcción.....	192
4.3.4.2 La programación en Radio Nacional. La larga elaboración de una definición conceptual.....	204
4.4 El proceso de elaboración de la LSCA. Una mirada desde los medios estatales...	209
4.5 Los medios estatales y la participación en la elección e implementación de la norma de televisión digital.....	224
4.6 Hitos y legislación específica en los medios estatales nacionales (2003-2009).....	227
Capítulo V. Conclusiones.....	230
5.1 La administración de los medios del Estado nacional en el SNMP durante el periodo 2003-2009. Un modelo en movimiento.....	230
5.2 Un proceso con interrogantes abiertos.....	237

Referencias bibliográficas.....239

Agradecimientos

Son muchos y muchas a quienes debo agradecer por haber comenzado y terminado esta tesis. Nombrarlos a todos haría esto muy extenso y me llevaría a cometer injusticias.

Por eso, salvo excepciones, evitaré los nombres propios pero aun así intentaré que estén nombrados todos a quienes agradezco.

A mis directores, por su generosidad y lucidez.

A los entrevistados para este trabajo, por su disposición.

A Sol y Simona, por su amor y comprensión.

A mis viejos, por la libertad y el subsidio a mi educación formal e informal.

A mis hermanas, por su compañerismo.

A mis amigos y maestros de la radio comunitaria, por su guía, su amistad y su marco teórico-práctico.

A mis “amigos formoseños”, por la sabiduría, las noches y el tiempo transcurrido.

A mis “amigas mujeres”, por el cariño.

A los equipos de investigación en los que participo, por el debate y la colaboración.

A la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA, por ser como es.

A Marcelo Gallardo, por la inspiración.

Introducción

La primera década del siglo XXI ha visto como muchos países de la región han potenciado o inaugurado medios de gestión estatal en el marco de una creciente regulación de los medios masivos de comunicación. Algunos autores han reconocido a esta actividad como un proceso de re-regulación de la comunicación (Murilo Ramos, 2010; Badillo, Mastrini y Marengi, 2015). De este modo, se trata de una etapa en la que sobresale la iniciativa de la mayoría de los gobiernos latinoamericanos por recuperar o lograr el protagonismo de los medios estatales en la escena mediática (Arroyo et al, 2012; Kitzberger, 2010). Dan cuenta de esta dinámica desde la creación en 2007 de un sistema de medios estatales en Brasil, en la Empresa Brasil de Comunicación (EBC), hasta la aparición en Paraguay en 2011 de la primera televisora de gestión estatal en su historia. Sin embargo, este proceso no se ha plasmado del mismo modo en todos los casos en la región. Los cambios impresos a estos medios no tienen las mismas características en cada país y se han alcanzado por diferentes caminos. Los Estados miembros del Mercosur, por ejemplo, plasmaron iniciativas institucionales que muestran particularidades concretas (Linares, 2016). En ese sentido, resulta relevante abordar el caso argentino en profundidad para superar lecturas lineales, estáticas o totalizadoras. Además, el abordaje permite conocer las características específicas del proceso vivido por los medios estatales nacionales en el país desde la asunción de Néstor Kirchner en 2003 hasta la finalización del segundo mandato de Cristina Fernández de Kirchner en 2015. Este periodo estuvo marcado por la permanencia en el Poder Ejecutivo de la misma fuerza política y durante el mismo se evidencia este resurgir en el interés sobre este tema.

Este trabajo entiende que la administración de los medios del Estado, en la búsqueda de dar forma a un modelo institucional de medio de comunicación público, debe ser entendida como parte de una política pública de comunicación amplia y extendida a todo el entorno mediático, y por lo tanto, las iniciativas destinadas a estos medios no pueden ser abordadas al margen del resto de las acciones y omisiones que terminan definiendo a una política de comunicación en el largo plazo. Al mismo tiempo, focalizar la atención en los medios estatales nacionales contribuye a una reflexión sobre la especificidad de estas organizaciones, permite reconocer continuidades y/o rupturas en la gestión de los mismos a lo largo de la historia, ayuda a reconocer la coherencia o incoherencia con el resto de las iniciativas para el espacio mediático y entrega pistas

sobre una concepción del Estado. Por tanto, esta tesis se piensa como un aporte a la comprensión de las políticas públicas de comunicación de un periodo concreto de la historia política argentina reciente.

Este trabajo retoma la tradición de los estudios latinoamericanos críticos sobre políticas de comunicación y se nutre de conceptos del derecho a la información. Desde allí, la elección del marco teórico, el desarrollo del recorrido metodológico y el empleo de los instrumentos de análisis buscan que el abordaje sobre los medios estatales reconozca líneas democratizadoras y/o no democratizadoras en sus instituciones. La voluntad de ubicar el trabajo en este eje expresa el interés de que estas páginas enriquezcan el debate en torno a la democratización de las comunicaciones en Argentina.

De este modo, en el capítulo I se define el objeto de estudio, se justifica su elección y se presentan las preguntas que guían el trabajo. En el capítulo II se desarrolla el marco teórico que permite reconocer la perspectiva disciplinar desde que se aborda, comprende y construye el objeto de indagación. Allí también se delimitan los alcances de los instrumentos metodológicos y se definen los conceptos operativos clave que organizan las preguntas a ser respondidas por el trabajo. En el capítulo III se realiza una reseña histórica de los medios de comunicación abordados por este trabajo, LS82 Canal 7 y LRA1 Radio Nacional, y de la institución encargada de su administración, el Sistema Nacional de Medios Públicos (en adelante, SNMP). En el capítulo IV se desarrolla el análisis planteado sobre el objeto de estudio. Finalmente, en el capítulo V se enumeran las conclusiones y los interrogantes que se abren desde ellas.

Capítulo I

1.1 El objeto de estudio y el recorte temporal. Justificación

El objeto de estudio de este trabajo está constituido por la institución encargada de administrar los medios del Estado nacional durante el periodo de análisis recortado: el Sistema Nacional de Medios Públicos (SNMP). Esta institución es el referente empírico de la investigación.

El objeto de estudio recortado se constituye por la organización estatal que administró un grupo de medios de comunicación a los que contuvo institucionalmente. Por lo tanto, para describir y analizar en profundidad a este objeto de acuerdo a los objetivos de la investigación se incluye en el universo de estudio a LS82 Canal 7 y LRA1 Radio Nacional Buenos Aires. La inclusión de estos medios se debe a que en estos casos particulares se reconocen manifestaciones concretas de las características señaladas respecto al objeto de estudio. Esto es, el funcionamiento del SNMP se plasma sobre un conjunto de medios de comunicación. Por lo tanto, para lograr captar con mayor precisión las decisiones y movimientos que se producen en ese funcionamiento, según los objetivos que se describen a continuación, es preciso observarlas en forma sistemática en casos sobre los que se materializan. Para eso, en esta investigación se toman a dos medios incluidos institucionalmente en el SNMP: Canal 7 y LRA1 Radio Nacional Buenos Aires. La elección de los mismos dentro del objeto de estudio responde a que son los medios con más antigüedad y mayor tamaño en la institución analizada, tanto en términos infraestructurales como de dotación de personal. Además, se trata de las emisoras estatales incluidas en el SNMP con mayor alcance potencial de sus señales durante el periodo recortado. En el caso de Canal 7, por su cobertura del principal conglomerado urbano del país (el Área Metropolitana de la Ciudad de Buenos Aires), por su inclusión en señales de cable y por la actividad de sus repetidoras. En el caso de LRA1, por su irradiación en la misma zona urbana y por la eventual retransmisión de parte de su programación en la red de emisoras de Radio Nacional. Estas dimensiones convierten a estos medios en espacios productivos para reconocer en forma profunda y sistemática algunas cristalizaciones empíricas del desenvolvimiento de la institución reconocida como objeto de estudio. Esta selección no desconoce que el SNMP incluye también a las estaciones de Radio Nacional en cada provincia. Sin embargo, las mismas cuentan con modalidades de funcionamiento diferenciadas y

constituyen organizaciones con características y estructuras propias. Esto exige un abordaje particularizado para las mismas en la búsqueda de su conocimiento profundo, al que este trabajo no se aboca por razones de extensión y viabilidad de la investigación¹. Por las razones expuestas, la metodología asume que para los objetivos de la investigación planteada la selección de los casos de LS82 Canal 7 y de LRA1 Radio Nacional resulta suficiente, pertinente y viable para extraer conclusiones validas sobre el objeto de estudio. Dicho de otro modo, esta tesis analiza a un actor mediático con características particulares. El SNMP se constituye como una institución burocrática estatal contenedora de otras estructuras burocráticas institucionalizadas y especializadas, como son los medios de comunicación estatales a su cargo. Por lo tanto, reconocer y analizar las características del SNMP significa también indagar su interacción, por acción u omisión, con los medios que contiene. En ese sentido, la actividad de estos medios informa sobre el modelo de administración planteado por la institución que es objeto de estudio, pues en ellos se comprueba empíricamente un modo de organizar el funcionamiento institucional. Por los objetivos de esta investigación y las dimensiones del objeto de estudio, este trabajo entiende que Canal 7 y LRA1 Radio Nacional son los casos más adecuados para reconocer en ellos materializaciones del funcionamiento del SNMP.

En términos temporales, esta tesis aborda lo que entiende, junto a Becerra (2015), como la primera etapa de la política de comunicación del kirchnerismo, que se extiende desde la asunción de Néstor Kirchner en mayo de 2003 hasta la sanción de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (en adelante LSCA) en octubre de 2009. Esta norma destinada a regular el sistema audiovisual argentino (aunque no su totalidad) incluyó un capítulo específico para los medios administrados por el Estado nacional, lo que significó una novedad para ese grupo de medios. De esta situación se desprende la decisión de dividir el análisis de las políticas destinadas a estos medios en dos etapas: de 2003 a 2009 y de 2009 a 2015², este último año en que finalizó el segundo mandato de Cristina Fernández de Kirchner y se produjo llegada al Ejecutivo nacional de una alianza política opositora al kirchnerismo. La nueva regulación significa un hito insoslayable en tanto plantea un nuevo ordenamiento institucional para ser

¹ En las líneas finales de esta tesis se señala la relevancia del abordaje a estas radios en un proyecto investigativo futuro para complementar este trabajo.

² Este trabajo aborda la primera etapa señalada. De tal forma, sus resultados y conclusiones serán incluidos en un análisis de las políticas destinadas a los medios estatales nacionales durante todo el periodo kirchnerista en el Ejecutivo nacional (2003-2015). Ese análisis constituirá la tesis doctoral proyectada para dar continuidad al trabajo aquí presentado.

cumplido -y gestado, en el caso analizado-, lo que implica el cierre de una etapa regulatoria para la administración de los medios del Estado nacional y la inauguración de una nueva. De tal forma, la sanción de la LSCA brinda la posibilidad de trazar una línea temporal desde donde realizar un balance sobre la administración de estos medios bajo los gobiernos kirchneristas en la primera etapa de su política de comunicación.

Para fijar un recorte temporal con mayor precisión, el periodo de análisis se extiende desde el 25 de mayo de 2003, día de la asunción de Néstor Kirchner como presidente de la Nación, hasta el 9 de diciembre de 2009, último día que funcionó el SNMP en términos formales³. Esto es, se toma como referencia general para el análisis al periodo señalado por Becerra como la primera etapa de la política de comunicación del kirchnerismo, que cierra con la sanción de la LSCA. Sin embargo, en términos metodológicos prácticos se extiende el periodo de análisis hasta la finalización de las actividades del SNMP, el objeto de estudio definido. Esta decisión se debe a que si bien la normativa que impacta en el organismo administrador de los medios estatales nacionales es aprobada el 10 de octubre de 2009, el funcionamiento de RTA SE no se inició sino hasta el 10 de diciembre del mismo año. Esto es, transcurrieron dos meses desde la sanción de la LSCA hasta el inicio de las actividades de Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado (RTA SE), el organismo creado por la regulación para suplantar al SNMP. Por tanto, este trabajo entiende metodológicamente pertinente cerrar el periodo de análisis en la misma jornada en que finaliza la actividad de la institución definida como referente empírico de la investigación. Con esta definición se establece con claridad la extensión del periodo de análisis de modo de contener la actividad del SNMP hasta su último día. Al mismo tiempo, se traza un punto de cierre concreto al periodo analizado. De este modo, la tarea realizada por RTA SE queda al margen del recorte temporal escogido. No se desconoce con esta definición metodológica que la sanción de la LSCA incluyó un título específico dedicado a los objetivos, obligaciones y la forma de administración de los medios del estado nacional contenidos hasta ese momento en el SNMP⁴. Pero el análisis del funcionamiento de RTA SE y de la regulación planteada por la LSCA para este organismo se plantea como objetivo de un trabajo posterior y complementario a esta tesis. Se entiende metodológicamente conveniente incluir el análisis de la letra de la norma en relación con su puesta en

³ El decreto 1526 del 21 de noviembre de 2009 reglamentó la creación de RTA SE y su estatuto social. Allí se dispuso que el organismo inicie sus funciones el 10 de diciembre de 2009, por lo que el SNMP tuvo su último día de actividad el 9 de diciembre de ese año.

⁴ Artículos del 119 al 144 de la LSCA.

práctica institucional, tal como se realizó en este trabajo con el SNMP⁵.

Por otra parte, la definición del objeto de estudio no desconoce tampoco que durante el periodo temporal recortado surgió un nuevo canal de televisión en la órbita del Estado nacional: Canal Encuentro⁶. Sin embargo, se trata de una emisora gestada y administrada por fuera del SNMP. Por lo tanto, no se presenta como una unidad desde cuyo abordaje puedan alcanzarse conclusiones sobre la institución señalada como objeto de estudio. La aparición de este nuevo canal constituye una novedad respecto a los medios estatales en la órbita del Poder Ejecutivo nacional. En ese sentido, su vinculación con el SNMP plantea interrogantes interesantes y un terreno de análisis valioso para ser recorrido en otros trabajos⁷. La decisión de proyectar las respuestas a esos interrogantes en investigaciones posteriores incluye dos justificaciones. Por un lado, por el recorte temporal realizado Canal Encuentro tenía un desarrollo todavía incipiente al cierre del periodo analizado, lo que planteaba dificultades para hallar características consolidadas como medio de comunicación. Por otro lado, el reconocimiento del modelo de administración de los medios estatales nacionales en el SNMP como estructura burocrática institucional individual, que se propone hacer este trabajo, es un paso previo necesario para conocer su vinculación con otros medios estatales en trabajos posteriores.

A partir del reconocimiento del objeto de estudio y de la distinción de etapas que retoma el recorte temporal propuesto es posible reconstruir el estado de situación del SNMP previo al periodo de aplicación de la nueva normativa. Además, esto permite realizar un balance sobre el modelo de administración desarrollado por y en el SNMP en el periodo señalado. Esto es, el análisis del lapso temporal seleccionado es un paso necesario y oportuno para trazar continuidades y rupturas en toda la etapa kirchnerista en la administración de los medios estatales nacionales.

Los medios estatales de comunicación masiva fueron históricamente objeto de intensos debates tanto por los contenidos transmitidos como por sus movimientos

⁵ Como se plantea en el apartado 2.7, el proyecto de investigación en el que se inserta este trabajo busca caracterizar procesos en los medios del Estado nacional. Por tanto, se plantea esta tesis de maestría como un punto saliente e incluido dentro de un proyecto de investigación más amplio que se propone finalizar con una tesis de doctorado que aborde a la administración de los medios señalados como un proceso desarrollado durante todo el periodo de los gobiernos kirchneristas. En el marco de esa propuesta, se posterga para un futuro trabajo el análisis de la normativa que organiza la actividad de RTA SE.

⁶ Canal Encuentro fue creado en 2005 por el decreto 533/05 bajo la dependencia del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. Fue reconocido en la Ley de Educación Nacional sancionada en 2006.

⁷ Como se verá en las conclusiones de este trabajo, esos planteos son indicados como posibles nuevas líneas de investigación en trabajos que complementen esta tesis en el futuro.

institucionales. Estos debates han transitado espacios como los propios medios, asambleas gremiales de trabajadores de prensa, las aulas universitarias y hasta el propio Congreso nacional. Una crítica constante ha señalado la “lamentable tradición de hacer de los medios públicos instrumentos del gobierno de turno” (García Leiva, 2005). Sin embargo, aunque se trata de un tema abundantemente retomado por publicaciones periodísticas y en discusiones académicas, no abundan las investigaciones sistemáticas y empíricas sobre el funcionamiento concreto de los medios en manos del Estado nacional. Si bien existen artículos académicos que abordan la cuestión, su tratamiento es limitado o escueto, o forma parte de un análisis general de políticas. Estos aportes resultan muy importantes y son retomados en las páginas que siguen, pero no focalizan su atención ni despliegan un amplio desarrollo en torno a los medios en cuestión. Es el caso de la revisión del SNMP realizado por García Leiva (2005) a poco de su inicio, o el diagnóstico trazado sobre la misma institución por Baladrón y Restovich (2005), o las síntesis elaboradas por Califano (2007) y por Mastrini y Marino (2008) sobre la administración de estos medios durante el gobierno de Néstor Kirchner. En el mismo sentido sobresale el informe realizado por Becerra, Marino y Mastrini (2012) sobre la situación de los medios administrados por el Estado al finalizar la primera década del siglo XXI. Las indagaciones más exhaustivas y concretas sobre el objeto de estudio planteado, en distintos periodos históricos y con enfoques variados, pueden hallarse en los trabajos de Mindez (2001) o Marino y Cueva (2003) sobre Canal 7, o en los abordajes a las estrategias en Internet del mismo canal de Maglieri (2013). De gran valor también resulta el repaso histórico extenso de Ulanovsky (2015) sobre Radio Nacional, aunque no se trate de un texto estrictamente académico.

De tal forma, se trata de un tema de estudio de interés político y social pero con pocos aportes exhaustivos y con sustento empírico que analicen en profundidad a los medios estatales en manos del Estado nacional. Esa vacancia intenta comenzar a colmar este trabajo, que se nutre del esfuerzo de los autores citados y de los numerosos textos que trabajaron teóricamente la cuestión de los medios públicos en América Latina. Aquí puede citarse, entre otros, a Pasquali (1995), Fuenzalida (2001), Rincón (2001), Mastrini (2013), Becerra y Waisbord (2015). A estos autores se suma una vasta literatura sobre la cuestión producida por investigadores de otras latitudes que colabora en la elaboración de este trabajo, como es el caso de Tremblay (1988), Blumler (1993), Arriaza y Nord (2008), Bardoel y d’Haenens (2008), Jakubowicz (2011), Mendel (2011), Bucci, Chiaretti y Fiorini (2012).

La profusa actividad regulatoria de los gobiernos kirchneristas en torno al funcionamiento de los medios de comunicación masiva y el debate público movilizad desde esa fuerza política en relación al rol de los grupos mediáticos (principalmente el Grupo Clarín) convoca a reconstruir el capítulo dedicado a los medios estatales pues constituye una indagación necesaria para completar cualquier análisis global sobre la política pública de comunicación en ese periodo democrático en Argentina.

1.2 Objetivo general y objetivos específicos

El objetivo general de este trabajo es caracterizar el modelo de administración de los medios del Estado nacional en el SNMP durante la primera etapa de la política de comunicación de los gobiernos kirchneristas, a fin de evaluar sus dimensiones democratizadoras. Se propone realizar esta evaluación, por un lado, a través de la aplicación analítica de los conceptos de acceso y participación ciudadana, y por el otro, a través de la revisión de las dinámicas de funcionamiento en torno a la toma de decisiones, en el marco de la puesta en práctica de una política pública de comunicación.

La reconstrucción del modelo de administración de los medios del Estado nacional en el SNMP durante el periodo indicado resulta de concretar los siguientes objetivos específicos:

- a) describir las indicaciones sobre acceso y participación ciudadana planteadas al SNMP por la normativa vigente durante el periodo analizado.
- b) analizar las iniciativas referidas al acceso y la participación ciudadana desarrolladas por el SNMP en el periodo analizado.
- c) describir las definiciones incluidas en la normativa vigente durante el periodo analizado destinadas a orientar las dinámicas de funcionamiento del SNMP.
- d) analizar las dinámicas de funcionamiento comprobables en la práctica en torno a la toma de decisiones en el SNMP durante el periodo analizado.
- e) reconocer las relaciones producidas entre las indicaciones normativas sobre

dinámicas de funcionamiento, acceso ciudadano y participación ciudadana en el SNMP y la práctica concreta del mismo organismo vinculada a esos indicadores.

1.3 Hipótesis y preguntas de investigación

El trabajo se pregunta qué características tuvo el modelo de administración de los medios del Estado nacional planteado por el SNMP durante la primera etapa de la política de comunicación de los gobiernos kirchneristas. La pregunta planteada busca evaluar las dimensiones democratizadoras del modelo analizado tanto desde los indicadores de acceso y participación ciudadana como desde las dinámicas de funcionamiento para la toma de decisiones. Para responder a esta pregunta es necesario analizar el desempeño del organismo en su práctica y las prescripciones que incluyen las regulaciones para los mismos.

La hipótesis que guía la investigación señala que el modelo de administración planteado por el SNMP para los medios del Estado nacional mantenía condiciones de debilidad institucional pero evidenciaba la reconstrucción en las condiciones de emisión y distribución. Se plantea como hipótesis también que el modelo desarrollado mostró mayor atención al indicador de acceso ciudadano pero desatendió las dimensiones de la participación ciudadana. Por último, la hipótesis de trabajo sostiene que en el modelo construido persistía la injerencia del Poder Ejecutivo en el funcionamiento del SNMP y en los medios a su cargo.

Capítulo II

Marco teórico - metodológico

Este capítulo desarrolla el marco teórico en el que se desenvuelve este trabajo y las definiciones fundamentales para comprender tanto los problemas abordados como el objeto de estudio construido. Además, se explica la propuesta metodológica que permite desandar la hipótesis de trabajo y contribuyó a trazar los objetivos del proceso de investigación.

Esta tesis aborda las instituciones que administraron los medios de comunicación masiva con características propias como son los medios estatales en el marco de un sistema mediático específico. Además, se enfoca en un Estado concreto -el argentino- y en un momento histórico particular marcado pero no cerrado totalmente por el periodo de estudio señalado. Se trata, por tanto, de una indagación histórica y situada. Los medios se contemplan aquí como parte de las industrias culturales y las políticas públicas destinadas a estos como un conjunto de acciones y omisiones que afecta la vida económica y cultural de un país. La investigación sobre las instituciones administradoras de los medios es, en este caso, un abordaje sobre las políticas públicas de comunicación. En ese sentido, se involucra con problemáticas vinculadas a las industrias de la comunicación; a las formas de creación, circulación y apropiación de la información y la cultura; a la construcción del espacio público como instancia del debate democrático; a la constitución de subjetividades y al ejercicio de la libertad de expresión. En este capítulo se intenta delinear el marco teórico de esta tesis, entendido como “un corpus de conceptos de diferentes niveles de abstracción articulados entre sí que orientan la forma de aprehender la realidad” (Sautu et al, 2005: 34).

Como hacer situado, este trabajo retoma el corpus teórico latinoamericano de estudios críticos sobre políticas públicas de comunicación, en el que intenta hacer un aporte. En esa búsqueda se inserta en el campo de reflexión y debate sobre el derecho a la información y la libertad de expresión. La tesis se ubica, entonces, en el cruce o en la complementariedad de estos dos campos académicos: el de los estudios latinoamericanos críticos en políticas de comunicación y el del derecho a la información. Desde allí recupera conceptos teóricos en su metodología para construir su estrategia de investigación. En ese campo compartido es posible hallar la teoría general para la producción académica, comprendida como el “conjunto de proposiciones lógicamente interrelacionadas que se utilizan para explicar procesos y fenómenos”. Se

trata un marco conceptual que “implica una visión de la sociedad, del lugar que las personas ocupan en ella y las características que asumen las relaciones entre el todo y las partes” (Sautu et al, 2005: 34). A este espacio problemático de indagación se ingresa desde la economía política de la comunicación, en tanto disciplina que se plantea descentrar a los medios de comunicación, esto es, “ver a los sistemas de comunicación como integrales a los procesos económicos, políticos, sociales y culturales en la sociedad”, con la mirada puesta en la determinación múltiple de estos procesos. Este acercamiento permite evitar “la tendencia a aislar las prácticas en categorías autónomas” en favor de una comprensión de las prácticas como “relativamente autónomas e interactivas” y coloca su atención en “los procesos, por ejemplo, la mercantilización, que sirven como puntos de partida o de entrada que enmarcan un análisis y se relacionan dialécticamente con otros procesos, como el de crear una esfera pública, al cual cambiarían” (Mosco, 1996: 21, 22, 51, 111). Se toma este enfoque como una mirada desde donde plantear problemas e interrogantes a los objetos analizados y no como una armadura teórica. En tal sentido, el trabajo entiende a la economía política de la comunicación como la tradición teórica desde donde se elabora este marco teórico.

El trabajo recoge una perspectiva disciplinar: la economía política de las comunicaciones, entendida como una tradición teórica que traza los contornos del enfoque. Con esa mirada, la tesis habita un campo de estudios, investigaciones y debates: el de las políticas de comunicación y el derecho a la información, entendido como teoría general. Desde el recorrido histórico de ese campo, se traza una estrategia metodológica que se nutre de conceptos fuertes como herramientas de indagación: el acceso y la participación ciudadana, entendidos como teoría sustantiva. Estas últimas nociones son tomadas como las “proposiciones teóricas específicas a la parte de la realidad social que se pretende estudiar”, tal como es definida la teoría sustantiva (Sautu et al, 2005: 34). Las mismas colaboran en la elección de las herramientas para la recolección de evidencia empírica. Así, funcionan como nexo entre la teórica general y los procedimientos que permiten la construcción de datos contrastables.

Es posible sintetizar gráficamente la conformación del marco teórico y metodológico de esta investigación del siguiente modo:

Conformación del marco teórico-metodológico

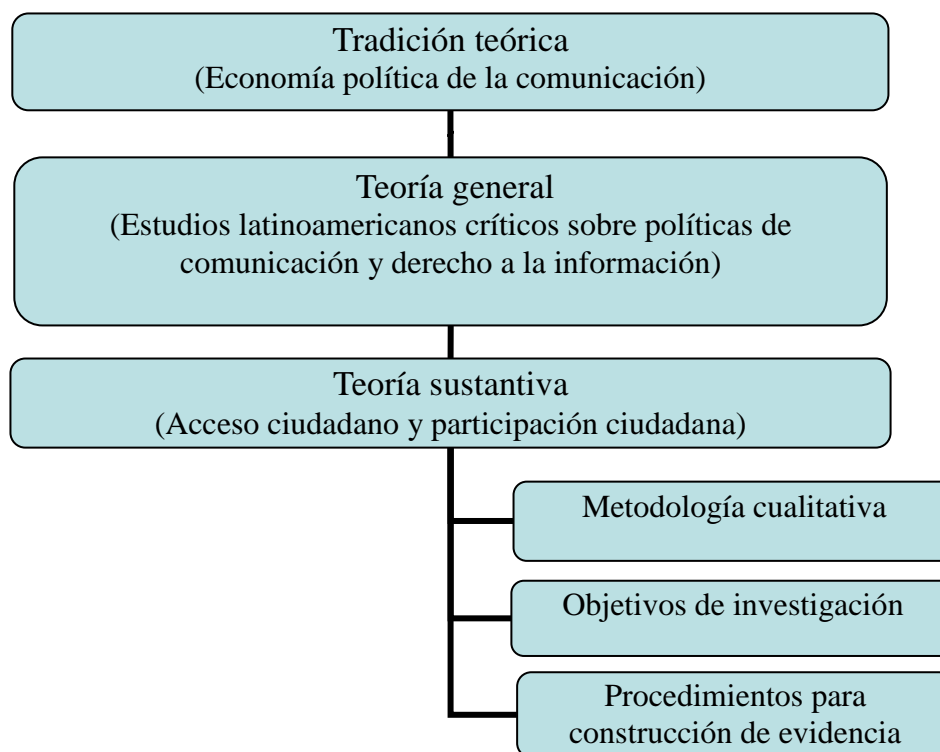


Gráfico 1. Conformación del marco teórico-metodológico. Elaboración propia.

En primer término entonces se presenta una reseña de la historia de los estudios latinoamericanos de estudios de políticas de comunicación que retoma este trabajo, con sus características e hitos históricos fundamentales. Luego se profundiza en conceptos e ideas centrales sobre las industrias culturales con sus particularidades distintivas, los que son complementados con reflexiones en torno a la gestión de los medios de comunicación. Más adelante, se desarrollan definiciones guías construidas para esta tesis sobre el derecho a la información y los medios estatales. A partir de allí se avanza en definir conceptualmente las nociones de acceso ciudadano y participación ciudadana como indicadores centrales para el tratamiento de los medios que se someten a análisis. En este punto, este trabajo implicó un esfuerzo teórico para actualizar esas nociones (pensadas inicialmente en un contexto analógico) al nuevo paisaje audiovisual digitalizado. Sin esta actualización teórica-metodológica el trabajo corría riesgo de realizar una reconstrucción incompleta y deficiente tanto del mapa comunicacional general como de la actividad de los medios estatales durante el periodo contemplado. Si bien estas nociones no definen una estrategia metodológica propiamente dicha, su

desarrollo permite reconocer conceptos operativos que señalan dimensiones de indagación para la producción de la evidencia empírica. En tal sentido, se constituyen en herramientas teóricas útiles para reconocer objetivos de investigación en el tema de interés y para hallar los procedimientos metodológicos pertinentes para la construcción de la evidencia en los casos señalados. Funcionan así estos conceptos como el nexo fundamental entre la teoría general y los métodos concretos para la captura de información en el marco de una estrategia metodológica cualitativa. De tal forma, luego de las definiciones conceptuales resta hallar la expresión empírica de estos indicadores. El camino recorrido en esa búsqueda es reseñado en este capítulo también y explicado en forma particular en cada apartado de la tesis.

2.1 Estudios sobre políticas públicas de comunicación. Tradición crítica latinoamericana

Esta tesis se piensa inserta en la tradición teórica de los estudios latinoamericanos que nutrieron y se gestaron en la década del '70 al calor los debates académicos y políticos sobre las Políticas Nacionales de Comunicación (PNC) en la región y sobre un Nuevo Orden Mundial de la Información y la Comunicación (NOMIC) en las organizaciones internacionales de diálogo multilateral como la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, por sus siglas en inglés). Es posible reconocer a este corpus histórico de investigación como la reflexión latinoamericana por la democratización de las comunicaciones, lo que Mastrini, Badillo y Marengui reconocen como “el pensamiento comunicacional crítico del continente” o “la “escuela crítica de la comunicación latinoamericana” (2015: 97 y 99), diferenciado y opuesto al pensamiento funcionalista norteamericano sobre la comunicación. Según estos autores, estos estudios están marcados por la pretensión de volcar los desarrollos teóricos hacia la práctica comunicacional tanto con la generación de nuevas experiencias de comunicación comunitaria como con la formulación de políticas de comunicación. Señalan que esta corriente de pensamiento articuló en su reflexión dos ejes conceptuales fundamentales: la dominación, para pensar los conflictos producidos en los países por las desigualdades en el plano comunicacional; y la dependencia, para explicar las condiciones desfavorables en las que se encontraban las naciones periféricas en relación a la producción y la circulación de información y cultural en el ámbito internacional.

En efecto, la inclusión de este trabajo en ese campo académico no es otra cosa que la asunción, sostenida por la creencia de su vigencia y vigor, de las recomendaciones principales del Informe MacBride, aprobado en la 21ª Asamblea General de la UNESCO en 1980, donde se condensa gran parte de la discusión teórica y política de ese tiempo que intentó colocar a la democratización de las comunicaciones como concepto guía en la agenda global sobre el sector. De tal forma, ese informe destina un capítulo a la reflexión sobre las políticas de comunicación y una de las cinco conclusiones fundamentales señala:

Resulta esencial el desarrollo de políticas integrales de la comunicación nacional que conecten los objetivos sociales, culturales y económicos globales. Tales políticas deberán surgir de amplias consultas con todos los sectores implicados mediante mecanismos adecuados para la amplia participación de grupos sociales organizados en su definición y ejecución (MacBride et al, 1980: 209)

La inserción del presente trabajo en la tradición de pensamiento reseñada se evidencia en la incorporación de sus ejes conceptuales centrales, en el modo de abordaje al objeto de estudio, en la formulación teórica que enmarca la investigación y en la construcción de las herramientas metodológicas. La decisión de utilizar las nociones de acceso y participación ciudadana como mecanismo de indagación al objeto es expresiva de ese anclaje teórico-político. En la conclusión citada se subraya a la participación ciudadana como un elemento central de toda política de comunicación. Al mismo tiempo, la realización de esta tesis expresa la intención de contribuir desde la producción del conocimiento a la formulación de políticas democráticas o a la exigencia de su formulación. Esto se observa en la decisión de pensar el funcionamiento de los medios públicos como resultado de políticas de comunicación. Esa intención también se evidencia en la inclusión de las sistematizaciones teóricas producidas en las instituciones regionales reconocidas legalmente por los Estados americanos para bregar por el cumplimiento de los derechos humanos -entre los que se cuenta la libertad de expresión-.

El correlato regional de la discusión política y teórica internacional en torno a la organización del espacio comunicacional en la década del 70 encontró su expresión más notoria en 1976 durante la Primera Conferencia Intergubernamental sobre Políticas de Comunicación en América Latina y el Caribe, realizada en San José, Costa Rica, convocada por la UNESCO durante la decimoséptima Conferencia General en 1974.

Independientemente del fracaso que tuvieron las recomendaciones de este encuentro de hacedores de políticas a la hora de su implementación nacional, la Declaración de San José tuvo el merito de plantear la necesidad de intervención del Estado en el área por razones culturales y de comenzar a introducir conceptos fundamentales para dar un perfil democratizador a esa intervención (Graziano, 1988). De este modo, en aquel pronunciamiento se recomendaba a los Estados de América Latina y el Caribe:

La estructuración de sistemas complementarios de comunicación masiva que respetando las actividades de la empresa privada o con su participación, tiendan a nivelar el desequilibrio existente y proporcionen instrumentos que no solo canalicen la información hacia los sectores de interés, sino que a la vez garanticen a todos los ciudadanos el acceso y la participación a que tienen derecho, dentro del proceso de la comunicación (Recomendación N° 2 de la Declaración de San José, 1976)

Por otra parte, además de recomendar el reconocimiento de la potestad del Estado para formular planes de comunicación, debe ser destacado que se planteó en aquel momento “la responsabilidad y el derecho que tienen los países de fortalecer y desarrollar medios de comunicación social propiedad del Estado a fin de asegurar la eficacia de los planes en la materia”⁸.

Sin embargo, las definiciones formalistas de las PNC comenzaron a ser revisadas y cargadas de sentido en la segunda mitad de aquella década de modo que puedan responder a los requerimientos de mayor democratización en el sistema de medios. Esto es, el paso a la llamada etapa contenidista en las reflexiones en torno a estas políticas señalaba que no era suficiente reivindicar la potestad del Estado para intervenir en el sector sino que debía dotarse a esas definiciones de principios y nociones concretas para que las políticas efectivamente ofrezcan nuevas condiciones de expresión a la ciudadanía (Graziano, 1988). Es justamente en esta etapa de la discusión regional e internacional en la que toman forma los conceptos de acceso y participación ciudadana en la comunicación, centrales en esta tesis.

Una definición inicial de política de comunicación que retoma esta reflexión latinoamericana es la propuesta de José Luís Exeni:

- a) un conjunto de principios, normas, aspiraciones y respuestas racional y deliberadamente adoptados;
- b) para orientar, mediante procesos de estimulación positiva o negativa, en el

⁸ Recomendación N° 6 de la Declaración de San José.

marco de objetivos previamente establecidos de predicción-decisión-acción, los procesos de transmisión e intercambio de información;

- c) información referida a intereses y objetivos colectivos, en función de situaciones y problemas socialmente considerados -en un lugar y tiempo determinados- de reproducción o cambio social;
- d) destinados a promover o revitalizar las representaciones colectivas y otorgar sentido y evaluación a la acción social organizada;
- e) considerando como sujeto (fuente) y objeto (destinatario) al Estado, la sociedad o ambos, y cuya implementación es definida por la estructura estatal (Exeni, 1988: 98).

De aquí es importante retener la última sentencia en la que se ubica al Estado como el actor central en la implementación de la política, aunque eso dice poco sobre el contenido de la misma o sobre los principios que rigen las líneas fundamentales de la misma. En efecto, la formulación de políticas públicas en este sector es la forma en que el Estado, como expresión ciudadana, busca dar respuesta al interés general o interés público (en este caso, en materia de comunicación), y por lo tanto explicita un modo de entender al mismo. Poner la atención en la política de comunicación permite conocer las consideraciones que prevalecen a la hora de definir lo que se entiende por interés público o general en la materia. Esta noción es compleja, lábil y abierta a diferentes interpretaciones, lo que hace que su definición surja de las propias tensiones y dinámicas de la sociedad. Se lo entiende como el interés común de la sociedad en su conjunto, opuesto al interés privado o al de personas consideradas individualmente, pero no se trata del interés de las mayorías –pues trasciende la representación democrática- ni se manifiesta naturalmente. Las mismas formas elegidas por el Estado para dar respuesta a ese interés dan cuenta del predominio de algunos criterios en la concepción del mismo. En este sentido, son materia de debate permanente los métodos más legítimos –o los más preponderantes- para promover el interés público. Así es que las fuerzas sociales, económicas y políticas que pugnan por cargar de sentido a esa definición hacen que la noción sea dinámica e histórica. Esto es, el interés público es una construcción social y política, no exenta de conflicto entre intereses variados y contrapuestos, que guía la política pública. Por tanto, es imposible abordar una política de comunicación sin atender a los diferentes intereses de actores sociales, políticos y económicos que disputan en diferentes terrenos el modo preponderante de dar respuesta al interés público.

A partir de estas consideraciones, en este trabajo se retoma una definición aportada por Mastrini (2013a) que incorpora las características procesuales y conflictivas de toda política de comunicación, entendida como:

el sistemático intento de alcanzar una estructura concreta de medios (con especial atención al sector audiovisual), a través de un proceso eminentemente político en el que participan, con desigual capacidad, el Estado y el gobierno, los partidos políticos, el sector empresarial y la ciudadanía. Dicho proceso está determinado por el conflicto de intereses entre los actores mencionados, cuya resolución temporal genera un marco regulatorio en el que se usan diferentes herramientas para alcanzar los objetivos y metas establecidos. El proceso de definición de políticas de comunicación interactúa permanentemente con los desarrollos económico y tecnológico. Es cada vez más inestable y dinámico, y queda expuesto a permanente revisión (Mastrini, 2013a: 120).

De esta definición interesa también destacar lo señalado en relación a la desigual capacidad de incidencia de los diferentes actores en ese proceso político conflictivo de formulación de políticas, cuya implementación asumen los Estados nacionales⁹. El mismo autor advierte que organizar el espacio comunicacional de manera que se evidencie democrático, inclusivo y participativo, requiere que la intervención del Estado esté fundada en principios y contenidos políticos específicos. Por lo tanto, este trabajo entiende que la intervención estatal democratizadora es “aquella práctica que amplía las posibilidades de participación popular en la toma de decisiones sobre las políticas mas globales” (Mastrini y Mestman, 1995: 2) y aquella donde se garantiza “que el espacio público de la comunicación, donde actúan instituciones como los medios, está abierto realmente a todas las personas y grupos sociales” (Monje, 2006: 4).

De utilidad para este trabajo, luego de analizar diferentes conceptualizaciones e instrumentos de análisis, Bernadette Califano (2013) alcanza una serie de conclusiones que conviene atender a la hora de analizar políticas públicas de comunicación. De esta, es importante retomar las siguientes observaciones:

Que hay recursos en juego que pueden ser distribuidos para favorecer o afectar a grupos o individuos sociales (...)

Que existen distintos tipos de actores (industrias culturales, grupos de interés público, ciudadanos y profesionales del sector, entre otros) que intervienen en tanto “co-productores” de las políticas públicas (...)

Que las formas de movilización y agregación de los actores serán cambiantes a lo largo del proceso que implica la política pública, y que, a su vez, los sucesivos posicionamientos de los actores influirán sobre las decisiones estatales (...)

Que hay que estudiar las relaciones de poder -entendido como recurso que se estructura para alcanzar ciertos objetivos y para preservar los estatus alcanzados- por dentro y por fuera del aparato formal del Estado (...)

Que es insoslayable el análisis de la dimensión económica, en el marco de

⁹ La concepción de Estado que sigue esta tesis se desarrolla en el apartado metodológico.

relaciones sociales capitalistas, en tanto lo político y lo económico se hayan mutuamente constituidos (Califano, 2013: 17).

Debe advertirse aquí que existen políticas impulsadas concretamente para incidir en el funcionamiento de los medios estatales y otras que si bien no ubican como destinatario principal a esos medios tienen impacto sobre ellos. Se trata de decisiones, medidas o regulación específica que forman parte de esa búsqueda sistemática de lograr una estructura de medios deseada que constituye toda política de comunicación considerada en términos globales. De esta última se pueden trazar definiciones o balances según un particular periodo político o temporal retomado, que en este caso es el periodo que va de mayo de 2003 a octubre de 2009, que tuvo al Frente para la Victoria como fuerza política en el Poder Ejecutivo de Argentina. Es importante reconocer estas dos dimensiones diferentes para evitar confusiones: por un lado, aquella que refiere a las políticas de comunicación como decisiones o iniciativas particulares y parciales hacia el sector, y por el otro, aquella que reconoce a una política de comunicación como el conjunto de características distintivas que asume, en un periodo determinado, la actividad del Estado hacia el sector, con sus acciones, omisiones y su vinculación dinámica con otros actores. De este modo, este trabajo da cuenta, interpreta y analiza la generación, la implementación y los resultados de las medidas tomadas en la administración de los medios estatales nacionales en el SNMP. Lo hace con la intención de aportar a la comprensión de *la* política de comunicación que engloba a la totalidad del sistema mediático durante el periodo temporal señalado.

2.2 Industrias culturales. La doble valoración de los bienes culturales

En un trascendente texto al iniciar el siglo XXI, Néstor García Canclini ofrecía siete respuestas para explicar la necesidad de legislar sobre industrias culturales. Entre ellas, señalaba que “las industrias culturales son recursos igualmente estratégicos para el enriquecimiento de las naciones, la comunicación y participación de sus ciudadanos y consumidores” (García Canclini, 2001: 3). En esa afirmación se explica la particularidad de los productos culturales -entre ellos, los productos mediáticos- como bienes económicos y como bienes sociales. En tanto bienes económicos, necesitan una sostenibilidad financiera para su producción, y en tanto bienes sociales, son imprescindibles para el desarrollo de las sociedades pues movilizan conocimiento, información, entretenimiento y diversas expresiones de la cultura. Esto apunta a ejercer

una doble valoración sobre las industrias culturales y considerar en forma conjunta su importancia económica y su relevancia en términos de producción y reproducción ideológica. Se considera industrias culturales al:

conjunto de ramas, segmentos y actividades auxiliares industriales productoras y distribuidoras de mercancías con contenidos simbólicos, concebidas por un trabajo creativo, organizadas por un capital que se valoriza y destinadas finalmente a los mercados de consumo, con una función de reproducción ideológica y social (Zallo, 1988: 26).

Este enfoque permite tomar en cuenta las dimensiones económicas involucradas en el desarrollo y organización de la esfera pública mediática pero subrayando la capacidad de producción simbólica de estas industrias, y por tanto, su relevancia social. La validez de un análisis que haga foco en el acceso y la participación ciudadana a los medios de comunicación, y en particular en el ámbito de los medios estatales, responde a la necesidad de observar políticas de comunicación cuyas definiciones implican ponderaciones sobre las variables económicas y culturales sobre las que se organiza el escenario audiovisual, donde debe establecerse un complejo equilibrio entre el eje constituido por la diversidad y el pluralismo, y el eje compuesto por la competencia y el lucro. De lo desarrollado en el apartado anterior surge que la revisión de la política de comunicación en un contexto determinado permite observar el predominio de una de estas dimensiones sobre la otra, o las formas de articulación o complementación de éstas. Históricamente ha sido la dimensión social-cultural indudable de las industrias culturales la que ha motivado la intervención estatal con la formulación de políticas para el sector (van Cuilenburg y McQuail, 2005). Estas intenten dar respuestas al interés general, en el entendimiento de que la búsqueda del lucro y la competencia no eran incentivos suficientes para lograr el bienestar social general o el desarrollado cultural democrático de una sociedad. Entre estas políticas, la instalación de medios públicos fue la alternativa desarrollada en la Europa occidental de posguerra, sostenida fundamentalmente en la función social de los medios de comunicación (Tremblay, 1988). Sobre este punto, esta tesis entiende que “la competencia y la eficiencia no pueden constituir los conceptos principales que definan las políticas culturales”, en las que se incluyen las políticas de comunicación. “Lo principal es la preservación del pluralismo y la diversidad y para ello hay que observar tanto la lógica política como la económica inherente al desarrollo de los bienes y servicios de la información, la comunicación y la cultura” (Becerra y Mastrini, 2006: 52). Esta observación, que

implica una toma de posición, no resulta ni obvia ni innecesaria a la luz de las conclusiones a las que llegaban van Cuilenburg y McQuail luego de un análisis histórico sobre las políticas para las industrias culturales, en el que trazaban las líneas sobre las que se estaban guiando esas políticas en términos globales en el inicio del siglo XXI:

Los gobiernos están retrocediendo en la regulación donde interfiere con el desarrollo del mercado y dándole relativamente mayor prioridad a la economía sobre el bienestar sociocultural cuando las prioridades deben ser establecidas. El debilitamiento y la transformación del mandato normativo puede ir sólo tan lejos como el sistema político lo permita, pero hay suficiente evidencia que muestra que el pragmatismo económico y la reevaluación de costos y beneficios por parte de los actores políticos, han dado mucho espacio para el cambio (van Cuilenburg y McQuail, 2005: 203).

Desde una lectura de las industrias culturales y los medios entendidos como dispositivos tecnológicos, culturales e industriales (que este trabajo suscribe), Zallo enumera funciones fundamentales que cumplen éstos en sociedades como la argentina, entre las que se destacan: ser “instituciones para la generación de consensos, dominación y hegemonía en el sistema democrático, siendo un poder en si mismos, un poder transversal”, y conformar “un subsector económico en si mismo, cada vez más rentable y potente económicamente, de alto crecimiento y valor añadido, creador de empleo y atractivo para la entrada de capitales en busca de oportunidades”. Este autor resume el lugar que ocupan los medios de comunicación en la dinámica social cuando los contempla como “un dispositivo de reproducción del sistema, de integración social, de ajuste político entre poderes, herramienta de la cultura dominante de nuestro tiempo y un subsector económico cada vez más importante” (Zallo, 2011: 160).

Esta tesis desarrolla más adelante una reflexión conceptual sobre los medios de comunicación, particularmente sobre la radio y la televisión gestionados por el Estado, desde la perspectiva del derecho humano a la libertad de expresión, en la que concentra su principal atención. Sin embargo, para una comprensión completa del objeto de estudio, conviene enumerar las principales características económicas específicas que diferentes autores han reconocido a la producción audiovisual:

- a) Altos costos fijos y bajos costos variables (Arrese, 2004); Esto supone que la creación de la primera unidad (o prototipo) implica un proceso de producción costoso (que incluye a los trabajadores involucrados, las infraestructuras y los tiempos requeridos) al

tiempo que la distribución del mismo implica bajos costos variables (eventuales) para quien se encargue de ello, y estos costos pueden reducirse más -y tienden a cero- mientras aumenta el número de unidades consumidas. De allí la motivación central de las emisoras de ampliar su audiencia.

- b) La necesidad del trabajo creativo y de renovación permanente de la oferta, así como la aleatoriedad de la demanda (Zallo, 1988). Estas tres características están vinculadas entre sí dado que los mayores desafíos para los productores en estas industrias están marcados por la dificultad de reconocer la demanda del público, de garantizar el éxito de un producto y de actualizar en forma permanente una oferta atractiva dado que se trata de productos que se vuelven rápidamente perecederos (característica particularmente notoria en el sector audiovisual). Una de las formas de responder a estas dificultades llega con la creatividad necesaria y constante para generar renovados estímulos.
- c) Su consumo no es rival ni excluyente (Bustamante, 1999). Esto supone que consumir una producción no supone su destrucción o desaparición y no impide que otros disfruten del mismo producto.
- d) Estas características han llevado a los medios comerciales a implementar economías de escala y explican su tendencia a la concentración¹⁰ (De Mateo, Bergés y Sabater, 2009). Con estas estrategias económicas reducen gastos y aumenta su capacidad de incidir en los movimientos del mercado de su interés, tanto en relación a la competencia como en relación a la audiencia y los reguladores del sector.

Debe subrayarse también que tanto la televisión como la radio producen bienes inmateriales, esto es, un servicio. Estas industrias forman parte de la cultura de flujo pues sus producciones se incluyen en una programación emitida en forma continua (flujo)¹¹ y de este modo logran reducir, en parte, la aleatoriedad de la demanda. Esta forma de distribución permite una suerte de “subvención cruzada permanente” donde los programas se apoyan unos a otros (Bustamante, 1999: 25).

¹⁰ Si bien no será desarrollado en este trabajo, las autoras reconocen cuatro formas de crecimiento o concentración de una empresa: horizontal (en una misma rama de actividad); vertical (al integrar actividades del proceso productivo); multimedia (con la integración de diferentes medios, productos o servicios en la misma empresa); conglomeral (con la expansión a actividades de otras industrias).

¹¹ La programación continua en radio y televisión está actualmente relativizada por las extensiones, con diferentes estrategias, de los servicios a las plataformas de Internet. No obstante esto, es indudable la vigencia de esta forma de emisión.

2.2.1 Industrias culturales y convergencia¹²

Este apartado describe las características centrales y las tendencias visibles del escenario audiovisual a partir de la posibilidad tecnológica de la digitalización de señales y productos en el llamado proceso de convergencia de sectores de la comunicación. También se señalan algunos interrogantes que plantean estos cambios, que serán descriptos, a las políticas destinadas al amplio sector de las comunicaciones. Las líneas que siguen se presentan con el objetivo de complementar el marco necesario de definiciones conceptuales para abordar el objeto de estudio en su contexto comunicacional histórico. Sin embargo, no se pretende aquí realizar una descripción totalizadora y completa de las transformaciones experimentadas por el amplio sector de las comunicaciones durante la última década del siglo XX y en el primer quinquenio del siglo XXI. Tampoco se intenta agotar los debates globales regulatorios o referidos a las políticas adecuadas para responder a este proceso de transformaciones. Esa tarea demandaría por sí sola una actividad y extensión que exceden los objetivos de este trabajo. Lo que se realiza en este punto es reconocer los cambios en el paisaje audiovisual, producidos como consecuencia de renovadas capacidades tecnológicas. Esto es imprescindible para comprender el entorno comunicacional tecnológico, económico y cultural en el que se producen las definiciones y movimientos de las instituciones analizadas en este trabajo. La necesidad de trazar este panorama es independiente del grado y las formas de concreción efectivamente producida por la llamada convergencia de sectores durante el periodo analizado en Argentina. Es así porque lo que se reconoce es un proceso de transformaciones en curso dentro del que pueden explicarse algunas (no todas) de las decisiones de los diferentes actores del mapa comunicacional argentino¹³. Esto es, se entiende que los años analizados son parte de la etapa histórica de transformaciones en el campo de las comunicaciones reconocida genéricamente como convergencia. En ese sentido, se trazan las líneas generales por las que transcurre ese proceso para incluir el análisis propuesto en un contexto histórico y sectorial amplio y dinámico. Sin embargo, debe advertirse que este movimiento convergente asume dinámicas concretas en cada país y ofrece particularidades según se focalice en lapsos temporales específicos como plantea este trabajo.

¹² Las ideas trabajadas en este apartado son complementadas y profundizadas en el capítulo III en los desarrollos sobre los indicadores de acceso y participación ciudadano.

¹³ Esta aclaración se extiende a los desarrollos que complementan estas ideas en el capítulo III.

Las industrias culturales se desarrollan en un espacio comunicacional en transformación y en construcción permanente. La posibilidad tecnológica de digitalización de señales antes analógicas abrió en la década del '90 un proceso dinámico de convergencia entre sectores antes divergentes como el audiovisual, la informática y las telecomunicaciones. Este escenario mediático crecientemente digitalizado está delineado por la expansión de servicios de banda ancha de Internet a domicilios, espacios educativos y laborales; por la utilización masiva de los teléfonos móviles e inteligentes para la comunicación interpersonal y como forma de acceso a Internet y a producciones audiovisuales; por la extensión del uso de los ordenadores portátiles para la recepción de contenidos audiovisuales; por la posibilidad tecnológica para proveedores de brindar servicios de *triple-play* (Internet, televisión y telefonía fija); pero también por la permanencia de brechas digitales, que se explican siempre por circunstancias variables de históricas exclusiones sociales, económicas y culturales.

Una definición que recupera este proceso histórico en sus múltiples facetas (política, social y económica) y con sus desafíos pendientes, lo define como:

una idea que descansa en la homogeneización de los soportes, productos, lógicas de emisión y consumo de las industrias info-comunicacionales (...) que supone impactos en escenarios relacionados con las culturas de producción, las formas de organización, las rutinas de trabajo, los circuitos de distribución y las lógicas de consumo de los bienes y servicios info-comunicacionales (Becerra, 2003: 91).

Esto es, si bien es la digitalización de señales la que permite la integración de soportes de distribución de las mismas, no puede sesgarse la valoración de este proceso sólo desde su dimensión tecnológica puesto que las actividades en telecomunicación y audiovisual han desarrollado históricamente sistemas divergentes. De tal forma, este proceso es algo más complejo y extenso que el delimitado por la red de redes, y se expande a nuevas prácticas sociales y formas de valorizar el capital, vinculadas al desarrollo de un mundo de objetos -de renovación constante- que pueblan las acciones cotidianas: laborales, íntimas, de ocio y vivencia cultural. Así, se reconocen como tecnologías digitales a un universo material y simbólico conformado por: equipamiento electrónico cada vez más masivo, portable y multifunción; software, aplicaciones, servicios y programas digitales disponibles en esos equipos; motores de búsqueda convertidos en parte de la vida cotidiana de los usuarios e Internet como plataforma principal y permanente de circulación de datos. Estas tecnologías suponen nuevos usos

sociales, masivos y constantes del espectro radioeléctrico, el cable de fibra óptica y aparatos como las computadoras, los televisores y los teléfonos móviles. Sin embargo, si bien este escenario representa tendencias culturales incuestionables, no puede asumirse que otras formas de comunicación masiva, como la televisión o la radio, han desaparecido ni mucho menos. En todo caso, el movimiento da cuenta de transformaciones que también involucran a estos medios. Vale decir, “la TV no es necesariamente la referencia obligada y central de los usos comunicativos para todos los segmentos de población. Se desgasta su peso pero no la exposición y su centralidad” (Zallo, 2012: 135).

Las posibilidades tecnológicas que alumbraron el escenario comunicacional digitalizado implican cambios relevantes en los modos de recreación cultural. Pero es en la forma en que estas tecnologías se encaucen institucionalmente (con las políticas, las regulaciones y las apropiaciones sociales) donde se debe constatar la sustancia, la profundidad y las direccionalidades -democratizadoras o no- de estas transformaciones. El desafío de la regulación y las políticas en este entorno exige superar el determinismo tecnológico (Williams, 1974) que supone atribuir a “la irrupción de tecnologías de la información (Internet, TDT, telefonía móvil) atributos que escinden el funcionamiento de las redes de las determinaciones que rigen para el resto de las actividades de las sociedades contemporáneas” (Becerra, 2015: 160). En efecto, este autor señala que la digitalización de señales que facilita la convergencia de las mismas en una misma red habilita tecnológicamente a sus administradores a discriminar servicios y contenidos. Esta posibilidad les permite generar accesos diferenciales según las capacidades económicas desiguales de los usuarios o para promocionar algunos contenidos sobre otros. Al mismo tiempo, por las características tecnológicas de Internet, las audiencias ya no son masas anónimas genéricamente reconocidas por los avisadores. En el entorno digital se reconocen usuarios con perfiles personales con gustos capturados con precisión por las estrategias del marketing electrónico de hiper-segmentación y particularización de la oferta de avisos. De este modo, las características técnicas del escenario audiovisual digitalizado exigen nuevas capacidades de regulación y de generación de políticas para evitar la reproducción de ciudadanía digitales estratificadas, que no son otra cosa que ciudadanía desiguales. Estas advertencias conducen a abordar este paisaje audiovisual con un ojo puesto en las oportunidades abiertas por el proceso de convergencia y con el otro en los contextos sociales e históricos particulares en los que el mismo se desenvuelve. En este punto, Becerra

plantea la racionalidad con la que entiende deben ser pensadas las políticas para el amplio sector comunicacional en un contexto particular:

La política de la convergencia no se resuelve con la franquicia para que operadores de sectores antes divergentes –como lo eran el audiovisual y las telecomunicaciones- crucen fronteras tecnológicas; eso ya lo resolvió la tecnología. El asunto es armonizar el interés público, los usos y necesidades sociales, los derechos ciudadanos, las lógicas económicas y las potencialidades tecnológicas en un país con las fracturas sociales, económicas y geográficas como la Argentina¹⁴.

La definición de este trabajo que ubica a las nuevas plataformas de comunicación como parte de las industrias culturales supone una comprensión teórica de los fenómenos comunicacionales que subraya su dimensión social y cultural, además de su dimensión económica y tecnológica. La pertinencia de esta afirmación se explica por la aparición -en la academia, organismos internacionales y gubernamentales- de conceptos como “industrias creativas”, “industrias del entretenimiento”, “contenidos digitales” o “servicios inmateriales”. Con diferentes argumentaciones estos conceptos intentan licuar la especificidad cultural de las producciones audiovisuales en el entorno comunicacional digitalizado. Los acercamientos que suponen esos términos suprimen la valoración económica y cultural de las actividades de la comunicación y la cultura que justifica una intervención diferenciada del Estado en este sector. La estrategia argumental parte de colocar en un mismo envoltorio a productos y servicios por la tecnología de distribución en la que son ofrecidos, o por la creatividad puesta en juego en su creación. Esto supone igualar a los contenidos culturales con actividades digitales de diferente índole como el comercio electrónico o los servicios telefónicos para unificar en un mismo régimen jurídico a las telecomunicaciones, el audiovisual y la informática (Bustamante, 2009). Según este abordaje, que este trabajo no comparte, la regulación debería pensarse desde la tecnología de distribución y no desde las características diferenciales de las producciones culturales distribuidas por cualquier tecnología de distribución. Una conceptualización de este tipo supone un serio riesgo para iniciativas nacionales o regionales de protección y promoción de la diversidad cultural, que pueden quedar subordinadas a la competencia comercial y a las leyes del mercado. Esta preocupación se justifica a la luz del proceso de liberalización mundial del sector de las telecomunicaciones, a instancias de un acuerdo de 69 países en 1997,

¹⁴ Ver “La apuesta que condiciona el presente” en Diario *Tiempo Argentino* del 28 de mayo de 2016. Disponible en <http://www.tiempoar.com.ar/articulo/view/57429/la-apuesta-que-condiciona-el-presente>. Última consulta el 22/08/2016.

en las rondas de negociación de la Organización Mundial del Comercio (OMC)¹⁵. Argentina no quedó al margen de este proceso con la liberalización total del mercado telefónico dispuesto en el 2000 en cumplimiento de su compromiso en la OMC¹⁶. Por el momento, las telecomunicaciones y el audiovisual aparecen como sectores diferenciados en este organismo, sin embargo ya existen presiones para unificarlos bajo el argumento de la indistinción de los contenidos transportados por la Internet de banda ancha (Mastrini, de Charras y Fariña, 2013).

2.2.2 La gestión de los medios de comunicación

Este trabajo tiene como objeto de estudio a las instituciones que administran la actividad de medios de comunicación del Estado nacional en un periodo determinado. Estos medios son empresas de comunicación que funcionan como tales en un entorno industrial y que comparten características derivadas de la doble naturaleza de sus producciones y servicios. Esto es, se trata de actores tanto económicos como político-culturales. Al mismo tiempo, estos medios tienen marcas particulares: pertenecen al Estado nacional y se encuentran incluidos en una institución madre como el SNMP, entre otras. La tarea de estos últimos organismos comporta una complejidad particular en relación a otras actividades y a otros actores del mismo sector. Esto es así por varios motivos derivados de la naturaleza simbólica y económica de sus producciones: por las múltiples tareas que debe integrar en su actividad; por la relación con el entorno en el cual está inserta; por los objetivos distintivos que se espera que cumpla; por sus propiedades particulares como institución estatal. En razón de esta complejidad y de los objetivos de este trabajo, es importante enumerar algunas de las particularidades que implica la administración de los medios de comunicación. Esto es, para comprender las definiciones del SNMP que inciden en el acceso y la participación ciudadana debe incorporarse al análisis el reconocimiento de los elementos teóricos fundamentales que forman parte de la administración de un medio de comunicación. Este reconocimiento también contribuye a explicar las dinámicas de funcionamiento y de toma de decisiones en las instituciones que son objeto de estudio.

Entendidos como empresas, la radio y la televisión (particularmente la segunda)

¹⁵ La OMC es un organismo internacional no vinculado al sistema de la Organización de Naciones Unidas. Esta institución tiene como objetivo la liberalización paulatina de todos los sectores del comercio mundial.

¹⁶ Decreto 764/00.

deben articular una serie de actividades diferentes en su proceso productivo hasta poner los contenidos a disposición del público. Bustamante (1999: 17) reconoce tres grandes tareas o pasos en este sector:

- 1) La producción. La compleja trama de trabajo físico y creativo junto a la tecnología necesaria hasta alcanzar un contenido o programa audiovisual que es incluido en una programación.
- 2) La programación. Tarea realizada por las emisoras que consiste en empaquetar los programas para distribuirlos en la secuencia temporal que establecen.
- 3) La difusión. La colocación de la señal (que incluye la programación) en una zona de cobertura.

Este autor señala que en la cultura de flujo, en la que se incluyen la radio y la televisión, la distribución se convierte en un momento estratégico con notoria preponderancia sobre las restantes fases del proceso productivo.

Las empresas de comunicación tienen la particularidad de dirigirse a un doble mercado: el compuesto por la audiencia y el de los anunciantes. Las demandas de estos dos mercados no son siempre coincidentes y pueden generar problemas en la toma de decisiones. Sin embargo, este trabajo destaca en este mismo capítulo que esta característica no se replica del mismo modo en los medios con misión de servicio público. Además de las especificidades de la producción de estas empresas se desprende que hacia adentro de las mismas pueden generarse conflictos entre los intereses de eficiencia propios de la instancia administrativa y los intereses de generación de contenidos creativos o de innovación en los servicios. Por tanto, la gestión de los medios de comunicación debe compatibilizar estos intereses y las respuestas al doble mercado en el que instala sus producciones culturales. Caro González (2007) explica que la doble naturaleza de esas empresas, como negocio y como actividad con función social, se expresa en una estructura organizativa que reproduce una “organización bicéfala”, donde conviven en forma problemática los departamentos gerenciales y redaccionales (o de producción) con notorias diferencias en su mentalidad y objetivos, que pueden hasta llegar a ser antagónicos. Por un lado, las unidades gerenciales persiguen objetivos económicos como pueden ser la reducción de costes, el aumento de la eficiencia o mayores niveles de rentabilidad por producto. Por el otro, las unidades de

producción de contenidos atienden a valores como la calidad informativa, la fidelidad con la audiencia, la función formativa, cívica y cultural de un medio de comunicación.

Por otra parte, se espera que una empresa de comunicación cuente con un plan empresarial en el que se explicita el proyecto de actividades a realizar, los objetivos que se persiguen, los medios considerados para alcanzarlos y el periodo contemplado para ese proyecto. Según De Mateo, Bergés y Sabater (2009), este plan debe contar con:

- a) la definición de los objetivos, en el corto y largo plazo;
- b) la obtención de información sobre el entorno general o económico y sobre el entorno específico de la industria de la comunicación;
- c) el establecimiento de estrategias de actuación;
- d) el plan de acción, con sus fases y recursos;
- e) los sistemas de control y rectificación del plan empresarial.

Se destaca de esta enumeración que la planificación y la gestión de una medio de comunicación, en este caso una empresa estatal, necesita contar con información sobre el entorno general o macroeconómico en el que desarrolla su actividad. Siguiendo a estas autoras, este contexto está marcado por la estructura económica del país, región o localidad en la que tenga lugar el medio; por los factores políticos, que incluyen desde el clima de la vida política partidaria hasta las políticas públicas implementadas; por factores socioculturales, entre los que se cuentan la composición demográfica de la población o las tendencias culturales; y los factores tecnológicos, que dan cuenta de estándares adoptados o la innovación posible de ser aplicada al sector. De este entorno, debe destacarse que la relación con los factores políticos supone un delicado hilo de tensiones o seducciones, dado que la actividad de estas empresas incide en la evolución del contexto político al tiempo que las decisiones políticas pueden tener impactos en el funcionamiento de las empresas. Esta situación tiene repercusiones directas en las decisiones que deben tomarse en la gestión empresarial de un medio de comunicación, y en un medio de comunicación estatal tiene manifestaciones particulares que se revisan y evalúan en esta tesis.

De Mateo, Bergés y Sabater (2009) señalan también que existen un entorno específico, el de la industria de la comunicación, que debe ser contemplado en la gestión de estos medios. En ese plano, deben evaluarse los siguientes elementos:

- a) Consumidores: donde se incluyen tanto las audiencias como los anunciantes.
- b) Proveedores: quienes abastecen de los diferentes recursos necesarios para la producción audiovisual
- c) Competidores: las empresas de comunicación con las que se disputan tanto los suministros como la audiencia.
- d) Componente sociopolítico: la regulación específica y las políticas generales que afectan al sector.
- e) Componente tecnológico: referido al desarrollo tecnológico que impacta en las formas de producción y distribución.

Analizar las dinámicas de funcionamiento y de toma de decisiones en la administración de un grupo de medios de comunicación, como se propone este trabajo, supone conocer los factores del entorno macroeconómico y específico que condicionan dicha actividad. Los cambios en estos entornos (específico y general) motivan cambios en el funcionamiento de esas empresas y dan lugar a decisiones específicas. Por lo tanto, la descripción del periodo contemplado y el abordaje al objeto de estudio exige dar cuenta de estas variables que constituyen el marco condicionante sobre el que se explican las definiciones y acciones de la gestión.

2.3 Derecho a la información. Una concepción amplia sobre la libertad de expresión

Este trabajo aborda las instituciones administradoras de los medios de comunicación del Estado nacional desde los estudios latinoamericanos de políticas de comunicación y desde los estudios del derecho a la información. El abordaje propuesto entiende el derecho a la libertad de expresión como un derecho humano. En ese sentido, es preciso demarcar la concepción sobre la libertad de expresión que retoma este trabajo. Esto es importante dado que existen diferentes propuestas teóricas que señalan los caminos adecuados para garantizar este derecho. Por lo tanto, es necesario ubicar la investigación en el debate teórico y político internacional respecto a las regulaciones destinadas a garantizar la libertad de expresión como derecho humano. Ese debate ha avanzado históricamente en el marco de cambios en los contextos tecnológicos, económicos, políticos y sociales internacionales. Estas transformaciones exigieron la actualización de teorías y la aparición de nuevos conceptos propuestos para definir

nuevos escenarios. Al mismo tiempo se produjeron diferentes declaraciones y documentos desde organismos multiestatales que retomaron estos debates teóricos y trazaron guías para la comprensión de la libertad de expresión como derecho humano. Lo que sigue es un repaso por los reconocimientos internacionales más relevantes sobre el derecho a la libertad de expresión como derecho humano. En ese trayecto se incorporan definiciones emanadas de organismos internacionales multiestatales que este trabajo considera claves para demarcar su comprensión precisa sobre este derecho. No se intenta en este apartado realizar un análisis exhaustivo ni una presentación minuciosa sobre los documentos y tratados emitidos por estos organismos que refieren a la libertad de expresión, pues excede los objetivos de esta tesis. Por el mismo motivo tampoco se plantea revisar todas las posturas de la discusión teórica, doctrinaria o en materia de jurisprudencia legislativa vinculadas a las concepciones sobre la libertad de expresión. Lo que se realiza aquí es ubicar la concepción que asume este trabajo sobre este derecho humano en un derrotero histórico. Al mismo tiempo se reconocen las definiciones sobre las que se sustenta teóricamente la concepción sobre libertad de expresión retomada. Por último, este repaso por tratados internacionales se explica en su anexión a la Constitución argentina en 1994.

El reconocimiento del derecho a la información como un derecho humano que realiza en 1948 el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos¹⁷ constituye un hito histórico en las luchas por la libertad de expresión:

Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión¹⁸.

A partir de esta declaración universal, el derecho a la información pasa a convertirse en un derecho cuyo titular es el público, la sociedad en general y cada persona en particular, y ya no sólo los periodistas, empresarios de medios o los Estados. De este modo, en la segunda mitad del siglo XX numerosos instrumentos jurídicos y pronunciamientos internacionales desarrollaron esta perspectiva en la protección y promoción de la libertad de expresión. La primera manifestación en el mismo sentido

¹⁷ El concepto de derecho humano se aplica a todo ser humano por el hecho de ser tal y en cualquier sociedad. Se trata de los “derechos subjetivos necesarios para el normal desarrollo de la vida del ser humano en sociedad, que el Estado debe garantizar y respetar” (Pinto, 1997: 10).

¹⁸ Así versa el texto proclamado por la Asamblea General de Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948 en su resolución 217 A (III).

fue en 1966 en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en el marco del Sistema Universal de Derechos Humanos. El artículo 19 de la resolución 2200 A (XXI) señala:

1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones. 2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

En el continente americano, la Convención Americana de Derechos Humanos fue suscripta en Costa Rica en 1969¹⁹ en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA) y su artículo 13 representa un reconocimiento señero del derecho a la libertad de pensamiento y expresión como un derecho humano. Esta Convención, la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos son tratados de derechos humanos. En tanto tales, se entienden como un “instrumento jurídico obligatorio por naturaleza para quienes manifiesten su consentimiento en obligarse por ellos”²⁰. Estos tratados de derechos humanos obligan a los Estados a respetar los derechos protegidos, a garantizar el goce y pleno ejercicio de los mismos, y a tomar medidas necesarias para hacer efectivos estos derechos. Este último señalamiento explicita, a su vez, la obligación de compatibilizar legislaciones internas referidas al derecho en cuestión (Pinto, 1997: 46 y 47). Los tres tratados señalados pertenecen al grupo de instrumentos internacionales de derechos humanos que alcanzaron jerarquía constitucional a partir de la reforma de la Carta Magna en 1994²¹. Por lo tanto, es justamente a través de estos tratados que Argentina incorpora al derecho a la libertad de expresión como derecho humano a su Constitución y su sistema de justicia.

La Convención Americana fue ratificada por 24 de los 34 Estados miembros de la OEA y es “el máximo instrumento jurídico o marco hemisférico en la materia” (Alice, 2006: 110). Sobre el derecho a la libertad de expresión, la Convención señala:

¹⁹ Información disponible en:

http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos_firmas.htm

²⁰ Estos tratados pueden ser universales y regionales, y pueden estar referidos a un conjunto de derechos o a un derecho en particular.

²¹ El artículo 75, inciso 22, enumera los tratados que recibieron jerarquía constitucional en la reforma de 1994. Además, en la Constitución Nacional Argentina, el artículo 14 señala que todos los habitantes del país gozan del derecho “de publicar sus ideas por la prensa sin censura previa”.

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.
2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:
 - a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o
 - b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.
3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones²².

Los organismos continentales en la órbita de la OEA que velan por el cumplimiento de la Convención Americana son la Corte y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). La primera de ellas es la intérprete final de la Convención y “tiene competencia para analizar las decisiones judiciales internas a fin de comprobar si se ha violado una norma convencional” (Albanese, 2012: 56). Para ello, emite sentencias de cumplimiento obligatorio por parte de los Estados y realiza opiniones consultivas²³. La propia Corte IDH apunta en su opinión consultiva 14/94:

la promulgación de una ley manifiestamente contraria a las obligaciones asumidas por un Estado al ratificar o adherir a la Convención constituye una violación de ésta y en el evento de que esa violación afecte derechos y libertades protegidos respecto de individuos determinados, genera responsabilidad internacional de Estado (OC-14/94).

En el marco de un procedimiento reglado, la tarea de la CIDH es analizar denuncias de violaciones a los derechos humanos y puede recomendar al Estado medidas para remediar alguna violación. Pero también analiza periódicamente problemas referidos a estos derechos y para ello ha instalado relatorías especializadas. Según Loreti y Lozano, a partir del 2000 con los primeros informes de la relatoría especial para la libertad de expresión y con la declaración de principios del 100º período de sesiones de la CIDH comienza a tomar forma una “agenda ampliada” en torno a la

²² El artículo 13 consta de 5 puntos pero los relevantes para nuestro trabajo son los citados.

²³ Según la propia Corte IDH, estas opiniones consultivas tienen una función asesora en el sentido que buscan algo más que interpretar el sentido, propósito y razón de las normas internacionales sobre derechos humanos. Intentan ayudar a los Estados miembros y a los órganos de la OEA a cumplir sus obligaciones internacionales en la materia (Albanese, 2012).

libertad de expresión. Allí se incluye crecientemente la preocupación por “la universalidad en el acceso, la problemática de la concentración, la distribución de las frecuencias de radiodifusión y valores como el pluralismo y la diversidad” (2014: 17). En la introducción a sus Estándares de libertad de expresión para una radiodifusión libre e incluyente de 2010²⁴, la relatoría especial para la libertad de expresión de la CIDH explicita el doble rol que cumplen los medios de comunicación masiva para incidir en decisiones en asuntos públicos y privados de las personas:

el ejercicio del derecho a la libertad de expresión a través de los medios de comunicación es una garantía fundamental para que pueda realizarse adecuadamente el proceso de deliberación colectiva sobre los asuntos públicos (...) en las sociedades contemporáneas, los medios de comunicación son actores protagonistas de esta deliberación pues favorecen que las personas accedan tanto a la información relevante como a diversas perspectivas necesarias para la formación de un juicio razonado e informado sobre los asuntos públicos (...) Pero el ejercicio del derecho a la libertad de expresión a través de los medios masivos de comunicación no sólo es garantía del proceso democrático. También es condición de posibilidad para el ejercicio de la autonomía individual en otros ámbitos de la vida de cada persona. En efecto, la libertad de expresión ejercida a través de los medios de comunicación permite que las personas puedan expresar y conocer distintas visiones del mundo (propuestas estéticas, morales, culturales, entre otras) y puedan formarse un criterio autónomo para escoger su propio plan de vida.

En la misma introducción referida a la libertad de expresión y la radiodifusión, la relatoría retoma los señalamientos doctrinarios realizados por la Corte IDH en la relevante opinión consultiva 5/85, que se constituyó en la base de la arquitectura de la libertad de expresión en el Sistema Interamericano, entendido como el mecanismo internacional de la Convención Americana para el control de las obligaciones asumidas por los Estados. Allí se apunta sobre dos dimensiones de esta libertad:

(...) En efecto, ésta requiere, por un lado, que nadie sea arbitrariamente menoscabado o impedido de manifestar su propio pensamiento y representa, por tanto, un derecho de cada individuo; pero implica también, por otro lado, un derecho colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno (...) la expresión y la difusión del pensamiento y de la

²⁴ Publicado en 2010, cuando la Relatoría era liderada por la colombiana Catalina Botero Marino. Según la presentación de la propia CIDH, el documento expone “las pautas y directrices que han sido desarrolladas tanto por la Corte Interamericana como por la Comisión Interamericana y la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, relativas a la necesidad de una adecuada regulación del espectro electromagnético para asegurar una radiodifusión libre, democrática, independiente, vigorosa, plural y diversa, que asegure el mayor goce de este derecho para el mayor número de personas y, por consiguiente, la mayor circulación de opiniones e informaciones”. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/publicaciones/>. Consultado el 14 de febrero de 2016.

información son indivisibles, de modo que una restricción de las posibilidades de divulgación representa directamente, y en la misma medida, un límite al derecho de expresarse libremente (...) En su dimensión social la libertad de expresión es un medio para el intercambio de ideas e informaciones y para la comunicación masiva entre los seres humanos. Así como comprende el derecho de cada uno a tratar de comunicar a los otros sus propios puntos de vista implica también el derecho de todos a conocer opiniones y noticias²⁵.

De este modo, la doble dimensión de la libertad de expresión (individual y social) interpela en forma particular la valoración del rol de los medios de comunicación en la conformación de sociedades con debates públicos enriquecidos. Así lo señala la citada opinión consultiva:

(...) Son los medios de comunicación social los que sirven para materializar el ejercicio de la libertad de expresión, de tal modo que sus condiciones de funcionamiento deben adecuarse a los requerimientos de esa libertad. Para ello es indispensable, *inter alia*, la pluralidad de medios, la prohibición de todo monopolio respecto de ellos, cualquiera sea la forma que pretenda adoptar, y la garantía de protección a la libertad e independencia de los periodistas²⁶.

Este recorrido por instrumentos internacionales y los principios o recomendaciones para su interpretación intenta demostrar lo apuntado por Loreti y Lozano cuando señalan:

el rol del Estado ha dejado de limitarse a las obligaciones de abstención (...), sino que este derecho exige de las autoridades el cumplimiento de obligaciones de prestación destinadas a garantizar pluralismo, diversidad y desconcentración frente a las tendencias o prácticas monopólicas (Loreti y Lozano, 2014: 64).

Este trabajo hace suya la perspectiva planteada por estos autores. La misma entiende a la libertad de expresión “como un compromiso, ante todo, con un debate público robusto” (Gargarella, 2013: 6), que supone asumir una filosofía política igualitaria y una concepción robusta y deliberativa de la democracia. Esta interpretación plantea la necesidad de una acción deliberada del Estado en los sistemas de comunicación mediática más que una apuesta por el “dejar hacer” trasladado a la esfera pública. Esta mirada cobra particular importancia en contextos marcados por desigualdades, históricamente construidas, en la capacidad de acción y expresión de diferentes grupos sociales. En estos escenarios, el principio del “dejar hacer” puede

²⁵ Puntos 31 y 32 de la Opinión Consultiva 5/85.

²⁶ Punto 34 de la Opinión Consultiva 5/85.

significar la conservación, y hasta la profundización, de esas desigualdades (Gargarella, 2013). Esta perspectiva queda plasmada en diversos documentos internacionales y pivotea sobre una observación aguda de la citada opinión consultiva de 1985, donde se subraya que se trata de un derecho que no sólo debe ser reconocido declamativamente:

La libertad de expresión no se agota en el reconocimiento teórico del derecho a hablar o escribir, sino que comprende además, inseparablemente, el derecho a utilizar cualquier medio apropiado para difundir el pensamiento y hacerlo llegar al mayor número de destinatarios²⁷

En el mismo sentido, en su Informe Anual 2002, la relatoría para la libertad de expresión de la OEA a cargo del argentino Eduardo Bertoni amplía las consideraciones respecto al contenido y la naturaleza de la libertad de expresión:

El efectivo respeto a la libertad de expresión es una herramienta fundamental para incorporar a quienes, por razones de pobreza, son marginados tanto de la información como de cualquier diálogo. Dentro de este marco de referencia, es deber del Estado garantizar la igualdad de oportunidades a todas las personas para recibir, buscar e impartir información por cualquier medio de comunicación sin discriminación, eliminando todo tipo de medidas que discriminen a un individuo o grupo de personas en su participación igualitaria y plena de la vida política, económica y social de su país²⁸.

El mismo criterio amplio de comprensión de este derecho queda plasmado en 2001 en una de las primeras declaraciones conjuntas de las relatorías de libertad de expresión, que lleva el nombre *Desafíos a la Libertad de Expresión en el Nuevo Siglo*. Allí se apunta:

La promoción de la diversidad debe ser el objetivo primordial de la reglamentación de la radiodifusión; la diversidad implica igualdad de género en la radiodifusión e igualdad de oportunidades para el acceso de todos los segmentos de la sociedad a las ondas de radiodifusión²⁹.

Finalmente, de modo categórico, en los estándares de libertad de expresión publicados por la relatoría de la CIDH en 2010 se reafirma que el rol del Estado no puede limitarse simplemente a abstenerse de realizar acciones que impidan el ejercicio

²⁷ Punto 31 de la Opinión Consultiva 5/85 de la Corte IDH.

²⁸ Punto 11 del Informe Anual 2002 de la Relatoría de Libertad de Expresión de la CIDH.

²⁹ Declaración conjunta firmada por Abid Hussain, relator especial de las Naciones Unidas sobre la Libertad de Opinión y Expresión (ONU), Freimut Duve, representante en Libertad de los Medios de Comunicaciones de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), y Santiago Cantón, relator Especial para la Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos.

de este derecho. Por el contrario, se plantea:

La jurisprudencia interamericana ha destacado que, en relación con la protección, garantía y promoción de los derechos humanos (...), los Estados están obligados a adoptar medidas positivas (legislativas, administrativas o de cualquier otra naturaleza) para revertir o cambiar situaciones discriminatorias existentes que comprometan el goce y ejercicio efectivo del derecho a la libertad de expresión de ciertos grupos, en condiciones de igualdad y no discriminación (...) De esta manera, la regulación que pueden y deben realizar los Estados en materia de radiodifusión está destinada a crear un marco en el cual sea posible el más amplio, libre e independiente ejercicio de la libertad de expresión por la más diversa cantidad de grupos o personas, de forma tal que se asegure al mismo tiempo que esta facultad no será usada como forma de censura y que se garanticen la diversidad y la pluralidad³⁰.

En este repaso debe destacarse que desde hace tiempo se intentan marcar pautas sobre la obligación de aplicar en el ámbito judicial interno de los países no sólo las convenciones internacionales suscriptas por los Estados sino las interpretaciones que de sus normas realizaron los órganos reconocidos para tal tarea (Albanese, 2012). Es lo que se conoce como el control de convencionalidad. La Corte IDH lo explica del siguiente modo:

el Poder Judicial debe ejercer una especie de ‘control de convencionalidad’ entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana³¹.

Por tanto, el control de convencionalidad es el mecanismo por el cual el Poder Judicial argentino incorpora la Convención Americana y sus interpretaciones, incluidas aquellas que refieren a la libertad de expresión como derecho humano. Esto es particularmente importante dado que es el modo en que el sistema de justicia en Argentina recupera las definiciones aclaratorias y actualizadas relativas al derecho a la información en el marco de transformaciones en el escenario audiovisual. Allí también se explica el repaso realizado en este apartado.

A esto puede sumarse la llamada “doctrina relevante”, que surge, por ejemplo, de los informes de los relatores de la CIDH o de las declaraciones conjuntas de los relatores de los organismos regionales para la protección de los derechos humanos. La

³⁰ Punto 11 y 12 de los Estándares de Libertad de Expresión de la CIDH, en relación a la naturaleza de la regulación sobre radiodifusión.

³¹ Corte IDH, “Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile. Párrafo 124. 26 de septiembre de 2006.

ex relatora para la libertad de expresión de la CIDH, Catalina Botero Marino, apunta que la mayoría de las Cortes Constitucionales o Cortes Supremas con funciones constitucionales retoman esta “doctrina relevante”. Según la ex relatora, esto significa que un juez puede descartar un argumento recuperado de este corpus interpretativo, pero para ello debe rebatirlo con una argumentación en contrario. El juez “tiene la obligación de contra-argumentar” en caso de decidir descartar esa argumentación³².

La Convención Americana, los fallos de la Corte IDH y los documentos interpretativos de la CIDH corporizan la mirada sobre la libertad de expresión del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, entendido como sistema regional para la protección y promoción de los derechos humanos. Los documentos interpretativos no son de cumplimiento obligatorio por los Estados, pero son muy tomadas en cuenta.

La concepción amplia del derecho a la libertad de expresión que retoma esta tesis se reconstruye con lo señalado en tratados internacionales y con los documentos que tienen la función de interpretar los conceptos vertidos en esos tratados, particularmente en lo relativo al Sistema Interamericano. Esta trabajo entiende que un reconocimiento activo de esta perspectiva sobre el derecho a la libertad de expresión plantea la necesidad de un proyecto democratizador del espacio cultural y mediático. Así, se comprende a este derecho como la búsqueda permanente de condiciones y garantías para un debate público enriquecido. Esto es, debe concebirse como un proceso constante de incorporación de grupos sociales y personas al debate público, de modo que éste se nutra de una participación social crecientemente amplia, diversa, igualitaria, simétrica y equilibrada. Este proyecto se vuelve imprescindible en sociedades marcadas por históricas desigualdades materiales y simbólicas como la argentina. Para constituirse como verdaderamente democrático, este proceso debe incluir el debate y la participación social en la elaboración, implementación y valoración de las políticas que impactan sobre el sector de las comunicaciones y organizan el espacio cultural y mediático de un país.

2.4 Medios estatales y libertad de expresión

En este apartado se repasan documentos emanados de organismos internacionales multiestatales con la atención en las referencias realizadas a los medios estatales, los medios públicos o los servicios públicos de radiodifusión, según la

³² Entrevista realizada por Skype para este trabajo el 1º de octubre de 2015.

diferente terminología utilizada. Este repaso sintetiza ideas plasmadas en esos textos que este trabajo considera fundamentales para la comprensión del rol de los medios estatales en la construcción de condiciones para el ejercicio ciudadano de la libertad de expresión. Sin embargo, por cuestiones de extensión, no se incluyen en el relevo a todos los documentos o informes regionales o mundiales con referencias a estos medios. La selección de estos se realiza en función de su relevancia institucional y su mayor actualidad. Se entiende que el uso de estos criterios para seleccionar los textos permite conocer el avance del debate internacional en torno a estos medios de comunicación desde una perspectiva de derechos humanos³³. En este sentido, algunos de estos escritos (que también son trabajados en el siguiente apartado) son posteriores al periodo analizado en este trabajo, pero no son retomados aquí para su contrastación con las características reconocidas en el objeto de estudio, sino para dar cuenta del debate y la reflexión teórica en curso durante el periodo abordado. Con esto se entiende que estos textos cristalizaron con un reconocimiento institucional un conjunto de definiciones que se consolidaba a lo largo de los años que componen el recorte temporal³⁴.

Un reconocimiento muy relevante para estos medios en el marco de los organismos de la ONU se realizó en la Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales, aprobada en octubre de 2005 por la Conferencia General de la UNESCO en su 33ª reunión y ratificada por Argentina en diciembre de 2007³⁵. Allí se reafirma el derecho soberano de los Estados a formular y aplicar políticas culturales y a tomar medidas para proteger y promover la diversidad de las expresiones culturales. Entre estas, se contemplan “medidas destinadas a promover la diversidad de los medios de comunicación social, comprendida la promoción del servicio público de radiodifusión”³⁶.

A partir de este reconocimiento no sorprende que los Indicadores de Desarrollo Mediático de UNESCO³⁷ destinen también un apartado particular a estos medios con el aporte de diez indicadores para evaluar el desempeño de los mismos. Allí se afirma que:

³³ Los documentos reseñados son retomados en el siguiente apartado con desarrollos que complementan lo vertido en los párrafos que siguen.

³⁴ La exclusión de los textos teóricos reseñados por tener una fecha de publicación por fuera del periodo recortado hubiese impedido reconocer la continuidad y vigencia de la reflexión internacional sobre los medios estatales desde una perspectiva que reconoce su rol para garantizar el ejercicio del derecho humano a la libertad de expresión. Aclarado esto, conviene advertir que la metodología empleada toma la precaución de no cotejar el objeto de estudio desde definiciones producidas con posterioridad a 2009.

³⁵ El Convenio fue ratificado por la ley 26.305, promulgada el 19 de diciembre de 2007.

³⁶ Punto 2(h) del artículo 6 de la Convención.

³⁷ Documento aprobado por el Consejo Intergubernamental del Programa Internacional para el Desarrollo de la Comunicación (PIDC) de UNESCO en su sesión XXVI de marzo de 2008

Los medios de servicio público se fundamentan en la suposición de que el mercado no puede satisfacer todas las necesidades mediáticas de una nación. La característica que define los MSPs es que sean protegidos de la interferencia, en particular de carácter comercial y político, respecto a su gobernabilidad, presupuesto y toma de decisiones editoriales (UNESCO, 2008: 37).

La atención que la UNESCO ha brindado al tema en la última década se deja ver también en el patrocinio de tres publicaciones recientes en las que, con diferentes propuestas, se trazan acercamientos para la comprensión y la gestión de las estaciones estatales de radio y televisión. En una de estas, Bucci, Chiaretti y Fiorini (2012) aportan indicadores de calidad para evaluar su funcionamiento y resaltan su rol en la construcción de las democracias:

Las emisoras públicas son necesarias en el espacio público de las sociedades democráticas, porque contribuyen a ampliar las perspectivas y enfoques con que se establecen los flujos de ideas, informaciones y expresiones culturales. Ofrecen a la ciudadanía alternativas que no existirían si en la sociedad solamente hubiese un sistema de radiodifusión cuya financiación dependiese del lucro (Bucci, Chiaretti y Fiorini, 2012: 20).

En el mismo sentido y también bajo el patrocinio de UNESCO, Becerra y Waisbord presentan un documento con principios y buenas prácticas para estos medios. Allí mencionan ocho características fundamentales que los definen -que son retomadas más adelante-. Los autores afirman que “ninguno de los principios mencionados (ciudadanía, representatividad, “accountability”, imparcialidad, pluralismo) son centrales a los criterios típicamente utilizados por los medios comerciales como ganancia, productividad, o competencia por audiencias y anunciantes” (Becerra y Waisbord, 2015: 15).

La serie mencionada la completa un análisis de legislación comparada referida a medios públicos bajo el auspicio de UNESCO y la Empresa Brasil de Comunicación³⁸. Allí, Mendel concluye que:

el papel esencial que una emisora de servicio público puede y debe desempeñar en garantizar el libre flujo de informaciones e ideas para las personas todavía es ampliamente reconocido. A pesar de los desarrollos tecnológicos y de la capacidad de las emisoras privadas para satisfacer una gama cada vez mayor de necesidades e intereses, siguen existiendo importantes áreas en las que esos

³⁸ La Empresa Brasil de Comunicación (EBC) es la corporación pública que administra los medios de comunicación estatales federales de Brasil.

servicios precisan ser complementados con el servicio público de radiodifusión (Mendel, 2011: 93)

En los referidos estándares de la relatoría de la CIDH, producidos en 2010, se cuentan cuatro puntos referidos específicamente a los llamados medios públicos de comunicación y se resalta su potencialidad de contribuir a la pluralidad y la diversidad del entorno audiovisual de una sociedad democrática. Allí se advierte:

Los medios públicos de comunicación pueden (y deberían) desempeñar una función esencial para asegurar la pluralidad y diversidad de voces necesarias en una sociedad democrática. Su papel es fundamental a la hora de proveer contenidos no necesariamente comerciales, de alta calidad, articulados con las necesidades informativas, educativas y culturales de la población. Sin embargo, para que los medios públicos puedan realmente cumplir su función, debe tratarse de medios públicos independientes del Poder Ejecutivo; verdaderamente pluralistas; universalmente accesibles; con financiamiento adecuado al mandato previsto por la ley; y que contemplen mecanismos de rendición de cuentas y de participación de la comunidad en las distintas instancias de producción, circulación y recepción de contenidos (CIDH, 2010: 22)

Los cuatro puntos desarrollados por la relatoría subrayan que estos medios deben responder en su accionar a los siguientes requisitos: un mandato establecido por ley; independencia; acceso universal y financiamiento adecuado; transparencia y rendición de cuentas.

Por otra parte, el tratado constitutivo de la Comunidad Europea firmado en Ámsterdam en junio de 1997, comúnmente conocido como Tratado de Ámsterdam, reconoce en sus protocolos la función cultural y social de los llamados medios de servicio público. Allí se subraya su rol para contribuir al pluralismo, la diversidad y el sostenimiento de la democracia. A partir de eso se reafirman las competencias de los países para financiar con dinero público a estas emisoras.

El repaso por estos documentos y publicaciones demuestra la atención brindada a los medios estatales con misión de servicio público. Además, en todos estos textos se destaca el rol que pueden y deben cumplir para garantizar el derecho a la libertad de expresión, considerado como derecho humano desde una perspectiva ampliada que toma en cuenta tanto la emisión como la recepción de expresiones ya no solo en términos individuales sino también colectivos. Lejos de debilitar su rol o relativizar su importancia, estos documentos y publicaciones internacionales subrayan la relevancia de la tarea a la que son convocados los medios públicos genuinos para forjar escenarios

de diversidad y pluralismo en la construcción permanente de una esfera pública enriquecida.

2.5 Medios públicos: definiciones con perspectiva latinoamericana

Este apartado recorre históricamente las definiciones que caracterizaron a los tipos de medios de comunicación analizados en este trabajo. Desde ese recorrido reconstruido en sus aspectos centrales se plantea una serie de puntos fundamentales que retoman particularmente la reflexión latinoamericana en torno a los llamados “medios públicos” o “servicio público de radiodifusión”, según diferentes términos utilizados. En este repaso se incluyen conceptos desarrollados en los documentos mencionados más arriba, a los que se suman reflexiones fundamentalmente de autores e investigadores latinoamericanos.

El principal antecedente de los medios de comunicación estatales con mandatos de servicio público lo constituyen las corporaciones públicas de radio y televisión conformadas luego de la Segunda Guerra Mundial en Europa occidental. Desde 1945 y hasta la década del '80 se gestaron en varios países de esa región los principales modelos de referencia de medios de comunicación bajo algún tipo de propiedad estatal, los que fueron reconocidos bajo la denominación común de servicio público de radiodifusión. Este modelo de servicio público distinguió a la programación europea desde los años 20 hasta los 80 del modelo predominantemente comercial generado en Estados Unidos (Blumler, 1992). Cabe señalar que el uso de la expresión “servicio público de radiodifusión” se aplica en algunos casos para referirse a las instituciones que gestionan los llamados medios públicos, mientras en otros se lo usa para referirse al conjunto de medios con licencias de radio y TV, como sucede en Reino Unido. En este punto, es importante retener dos dimensiones diferentes que pueden ser caracterizadas con esta misma expresión: por una parte, aquella definición del escenario comunicacional mediático cuando el Estado fija objetivos de servicio público para todo el sistema –más allá de los tipos de operadores-, los planifica, establece formas de cumplirlos y contempla penalidades; por otra parte, la expresión también suele identificar a lo que generalmente se reconoce como medios públicos, esto es, la actividad de las corporaciones que funcionan bajo la lógica de servicios de radio y televisión sin fines de lucro, con algún tipo de propiedad pública, no necesariamente estatales -pero generalmente propiedad del Estado- y que intentan dar representación

plural a la totalidad de los intereses de la sociedad. En esta última dimensión, que es la que interesa a este trabajo, es útil recuperar que la noción incluye “a los medios gestionados directa o indirectamente por el Estado, los principios programáticos que los rigen y los legitiman en el conjunto del sistema de medios de un país (o región) y las normas que estructuran su organización y funcionamiento” (Valente, 2009: 25).

Es probable que la confusión respecto a las dos dimensiones a las que hace referencia la noción de servicio público de radiodifusión provenga justamente del modelo expandido en Europa occidental en la segunda posguerra para la organización del sistema mediático. Este modelo europeo respondía inicialmente al triple objetivo de informar, educar y entretener. Incluía características como: la creación de corporaciones públicas para la gestión de los medios; el monopolio de los servicios de radio y televisión en esas corporaciones; el financiamiento asegurado a través de un canon, entendido como un impuesto de usuario; la obligación de la cobertura nacional total y de una programación balanceada. El modelo de servicio público se justificó en ese momento, particularmente el monopolio del servicio, por la escasez de frecuencias radioeléctricas³⁹ disponibles. Sin embargo, no se trató del único argumento. Junto a este, se reconocía el interés general de este servicio y a partir de allí se plantearon justificaciones de tipo social y político. Se apuntalaba con este modelo el valor cultural de la radiodifusión y el derecho del público a la información. Por otra parte, Mastrini (1995) ha subrayado la alianza negativa entre los principales actores políticos y económicos para la preservación de sus intereses en Europa occidental que hicieron posible durante el periodo 1945-1960 la conformación de sistemas mediáticos con un monopolio del servicio en manos de corporaciones públicas. En todo caso, la consolidación de este modelo público de radiodifusión “contribuyó a legitimar la idea de que los sistemas de medios de comunicación no sólo pueden estar regidos por criterios de mercado” (Mastrini, 2013: 59). Por extensión, se descartó en forma práctica aquello de que los medios sólo pueden estar financiados por publicidad y se demostró que existen otras opciones posibles de financiamiento. De hecho, la apertura generalizada en la década del ‘80 en esa región europea a la participación de emisoras comerciales no se produjo sin debates ni preocupaciones por las consecuencias culturales de esa decisión. Esta situación, sumada a la legitimidad social alcanzada por las corporaciones públicas, motivó una postura inicial de “cambio con reservas” en los

³⁹ Se trata de un recurso escaso, finito y de uso excluyente, reconocido jurídicamente como un *bien público esencial*, administrado por el Estado.

modelos de organización mediática en esa región (Blumler, 1992).

El autor canadiense Gaetan Tremblay (1988) advirtió sobre la dificultad histórica para consensuar una noción de servicio público de radiodifusión, cuyos modelos -sobre todo en Europa- se han modificado en las últimas décadas en el marco de cambios en los contextos económicos, políticos y tecnológicos (Bardoel y d'Haenens, 2008). En el mismo sentido, Antonio Pasquali y Elizabeth Safar (2006) afirman que cada país, incluidas las naciones europeas que iniciaron la tradición del servicio público de radio y televisión, maneja su propia definición al respecto. Esta situación la constata Jay Blumler cuando señala que los textos jurídicos fundacionales de las estaciones públicas contenían “mandatos de muy vaga formulación que ofrecían una gran flexibilidad de interpretación” (Blumler, 1992: 22). Independientemente de la dificultad histórica de consensuar una definición de servicio público de radio y televisión, esta trabajo entiende a partir del repaso histórico que la apelación a esta noción intenta recuperar la tradición fundamentalmente europea de gestión pública de los medios estatales, con financiamiento público, mandatos de pluralismo, independencia, calidad e igualdad en el acceso, y una programación guiada por valores sociales y culturales que van más allá de los netamente mercantiles; esto es, valores que recuperen la función social de los medios de comunicación masiva.

Sin embargo, la ex relatora en libertad de expresión de la CIDH, Catalina Botero Marino, realiza una advertencia importante en su aproximación al concepto de servicio público de radiodifusión desde una perspectiva del derecho. Según la abogada, una simple diferencia terminológica por la inversión del orden de las palabras puede alcanzar implicancias legales importantes. Esto es, desde el punto de vista del derecho administrativo “no es lo mismo hablar de un servicio de radiodifusión pública que hablar de un servicio público de radiodifusión. Mientras en el primer caso se caracteriza a la radiodifusión como pública, en el segundo caso se caracteriza a la prestación como un servicio público”. Según el criterio de Botero Marino, la definición de la prestación como servicio público plantea un serio interrogante desde la perspectiva de los estándares internacionales sobre libertad de expresión como derecho humano, por las facultades exorbitantes de regulación que otorga al Estado⁴⁰.

En América Latina las primeras definiciones guías sobre los llamados servicios públicos de radiodifusión, entendidos como instituciones encargadas de brindar

⁴⁰ Las reflexiones surgen de la entrevista a Catalina Botero Marino que fue citada más arriba.

servicios de radiodifusión pública, las entregó el venezolano Pasquali (1991). A partir de allí una vasta cantidad de autores se ha preocupado por trazar puntos clave a los que se debe atender para dar forma a estos medios (Fuenzalida, 2001; Barbero, Rey y Rincón, 2000; Arroyo et al, 2012; Mastrini, 2013b). Desde estos aportes, este trabajo toma los siguientes 15 mandatos a cumplir en la base jurídica y en la práctica comprobable para construir genuinos servicios audiovisuales públicos.

1. Presentación clara de sus mandatos por ley del Congreso.
2. Garantía de universalidad, continuidad y renovación tecnológica en el servicio.
3. Garantía de profesionalismo, alta calidad y diversidad interna en sus producciones y trabajadores.
4. Garantía de amplio pluralismo político y diversidad cultural en los contenidos.
5. Balance en la diversidad de géneros mediáticos presentados, de audiencias convocadas y de temas abordados.
6. Experimentación e innovación en la producción de contenidos.
7. Participación social en las decisiones y producciones vinculadas a este servicio.
8. Organización directiva colegiada sin mayorías partidarias desproporcionadas.
9. Mecanismos transparentes, claros y no discrecionales de nombramiento y remoción de autoridades directivas.
10. Diferenciación clara entre dirección política y la gestión ejecutiva.
11. Independencia en las decisiones del directorio respecto de presiones mercantiles, partidarias o gubernamentales.
12. Imparcialidad informativa e independencia editorial de interferencias gubernamentales, de otros poderes del Estado, políticos o económicos.
13. Financiamiento público garantizado, adecuado a los mandatos a cumplir y estable en el tiempo.
14. Transparencia en la gestión y rendición pública de cuentas.
15. Interpelación a ciudadanos y no a consumidores.

La suma de estos mandatos convierte a cualquier medio público genuino en una empresa costosa, con la necesidad de grandes inversiones de largo alcance. No son sólo variables económicas, de contenidos y audiencias las que se deben considerar, sino también de acceso, participación social, financiamiento y transparencia. Además, el logro de estos objetivos requiere de procesos con plazos extensos que deben trascender

los tiempos de la política partidaria.

Es indudable que la cuestión del financiamiento reviste particular importancia pues de éste depende la posibilidad de cumplir con los mandatos establecidos. Sin embargo, el ingreso a este tema sólo es posible hacerlo una vez que se ha convenido que es siempre el ciudadano quien financia los medios de comunicación. Lo hace de distintas formas, que pueden ser directas, como el pago de un canon por parte de los dueños de aparatos receptores o de un impuesto por servicio público, como ha sido históricamente el caso en varios países de Europa⁴¹. O pueden ser formas indirectas, como es el caso de los medios financiados exclusivamente por la publicidad, donde el consumidor paga -no siempre conscientemente- un porcentaje del costo de los productos destinado a publicidad. En este marco, resulta notorio que difícilmente pueda alcanzarse una propuesta distintiva y abarcativa en los medios públicos si deben someterse a la lógica del lucro y la búsqueda de publicidad comercial. Esto genera importantes interrogantes en la búsqueda del modelo más adecuado para los países de América Latina. En esta región la inclusión del canon para el servicio público no cuenta con experiencias ejemplares ni tradición. Además, debería superar el escollo que supone sumar un nuevo impuesto al ciudadano, para lo cual es preciso un consenso social importante sobre la legitimidad de los medios gestionados por el Estado. Ante este panorama, las opciones incluyen el financiamiento con recursos de los presupuestos nacionales; la creación de fondos con gravámenes a los medios privados por uso del espectro radioeléctrico, por ingresos anuales o en función de su cobertura; concursos públicos para la producción independiente; ingresos generados por la venta de producción propia o la realización de colectas públicas. Estas alternativas pueden combinarse, privilegiando algunas sobre otras, según corresponda a las realidades de cada país o región. En todo caso, los mecanismos elegidos y su combinación no deben permitir el condicionamiento de la autonomía editorial, de programación y administrativa por presiones comerciales o políticas.

La búsqueda de independencia en las decisiones del directorio y en la actividad informativa o de programación debe ser entendida como un objetivo razonable, pero no puede confundirse con un pretendido funcionamiento aislado e inmaculado. Dicho de otro modo, este necesario esfuerzo por la autonomía no puede desconocer que la actividad de estas instituciones se realiza en el mismo contexto social, político y

⁴¹ El canon de servicio público consiste en una tasa (generalmente anual) cobrada a cada hogar bajo el concepto de sostener directamente a los medios estatales.

económico que deben representar diariamente los medios de comunicación. Resulta difícil imaginar que las discusiones, imaginarios, valoraciones, intereses y corrientes de pensamiento que recorren y tensionan las políticas públicas y la actividad de todos los organismos estatales no formen parte también de las definiciones de la junta de gobierno de los medios públicos. Sin embargo, la constitución de directorios colegiados y plurales contribuye a la generación de contrapesos, controles y consensos. En ese sentido, la arquitectura institucional para la administración de estos medios así como los mecanismos de designación de autoridades puede favorecer mayores niveles de participación en la toma de decisiones, lo que propicia al mismo tiempo mejores escenarios para el control, la transparencia y la independencia. Los mecanismos de designación de las autoridades de dirección “no puede garantizar que un consejo de administración estará libre de la influencia partidista, de presiones indebidas y convenientemente de naturaleza diversa. Pero puede ayudar a evitar algunas de sus trampas” (Buckley et al, 2008: 200)⁴². Siguiendo ese criterio y con particular atención en la experiencia histórica latinoamericana, Arroyo, Becerra, García Castillejo y Santamaría proponen que:

autoridades audiovisuales, al igual que los órganos de gestión y administración de los medios públicos audiovisuales, han de ser el resultado de los más amplios consensos, de tal forma que sus miembros debieran de ser elegidos por los parlamentos de cada país de acuerdo a criterios de profesionalidad, independencia, no remoción de sus cargos, mandatos más extensos que una legislatura y renovaciones parciales de los mismos, como garantía de continuidad del ejercicio de sus funciones de regulación y supervisión (Arroyo et al, 2012: 132).

Del mismo modo, es imposible pensar a la actividad periodística, de producción cultural y de programación audiovisual, subjetiva y situada por naturaleza, como un hacer incontaminado o aséptico. Para esto, las exigencias de profesionalismo, ecuanimidad, imparcialidad y tratamiento informativo desprejuiciado deben ser parte de un imprescindible manual de estilo y prácticas que guíe la actividad de los trabajadores de estos medios. A esto debe sumarse la periódica capacitación y revisión de la labor, al mismo tiempo que un protocolo consensuado de funcionamiento u organigrama claro establezca los términos de las relaciones entre los trabajadores y sus superiores, y entre

⁴² En el original en inglés: “The appointment process of the government board cannot guarantee that a governing board will be free from partisan influence and undue pressures and suitably diverse in nature. But it can help to avoid some of the pitfalls”.

la dirección ejecutiva y el directorio de gobierno.

Fuenzalida ha retomado esta complejidad y ha planteado que un estatuto real de autonomía en la televisión pública de Estado precisa “una ingeniería jurídica para constituir una dirección superior de la empresa diferente de su administración ejecutiva, como dos instancias integradas por personas con funciones diversas”. En sus planteos por la reforma de la televisión pública en América Latina, el autor señalaba en los inicios del siglo XXI que “la dirección superior representa la legítima diversidad de las sensibilidades político-culturales de la sociedad; y por ello debe ser efectivamente plural y autónoma del Gobierno”. En un intento por pensar en términos realistas a la autonomía de estos medios, el investigador chileno la reconocía como “la capacidad real de actuar desde su autodefinición e interdependencia con la sociedad (expresada en el directorio), en lugar de una actuación definida externamente según su instrumentalidad a un gobierno, a un partido político, a una clase social, a una iglesia, a grupos corporativos, etc.” (Fuenzalida, 2001: 6-7).

En las discusiones en torno a los modelos de financiamiento de estos medios y a las organizaciones institucionales más deseables debe darse particular atención a las tradiciones, herencias y a las situaciones concretas y específicas presentadas por cada país. Al respecto, la organización especializada en la defensa de la libertad de expresión, Artículo XIX, advierte:

Muchas cuestiones de interés en las emisoras de servicio público, notablemente el nombramiento de la junta gobernante y la estructura de financiación, son esencialmente pragmáticas de naturaleza y dan lugar a diferentes planteamientos. Lo que mejor funcione en un país determinado dependerá de su historia, sus estructuras políticas, el desarrollo de la sociedad civil, el entorno en su totalidad de los medios de comunicación social, etcétera (Artículo XIX, 2005: 4).

Los 15 mandatos construidos para este trabajo muestran correspondencia con los requisitos apuntados en los estándares de libertad de expresión de la relatoría de la CIDH referidos particularmente a los medios públicos, con los indicadores de desarrollo mediático propuestos por la UNESCO y con los principios apuntados en las recientes publicaciones patrocinadas por esta última organización en la región.

Se ha señalado que la relatoría de la CIDH marcó para estos medios cuatro requisitos imprescindibles para cumplir con su mandato público:

1. Se afirma que los objetivos deben ser complementarios con los medios de comunicación privado-comerciales, y que deben estar sustentados en una ley que asegure el carácter no gubernamental de estos medios, una programación orientada al interés público, un servicio gratuito, un modo de financiamiento y la total cobertura territorial del Estado.
2. En relación a la independencia, se expresa que el cumplimiento del mandato de pluralidad y diversidad implica operar libre de la presión de “injerencias arbitrarias del gobierno ni del sector privado vinculado a la radiodifusión” (CIDH, 2010: 24). Para alcanzar esta situación, la relatoría subraya la importancia de contar con una autoridad independiente que supervise a estas emisoras, para lo cual sugiere establecer mecanismos transparentes y no discrecionales de nombramiento. En definitiva, el texto enfatiza que la ley debe dejar a resguardo la independencia de la línea editorial e informativa y la expresión del pluralismo social, político, geográfico, cultural, lingüístico, ético y religioso.
3. Según la relatoría, el servicio de estos medios debe tender hacia la gratuidad y debe alcanzar a todo el territorio sin discriminaciones ni condicionamientos sociales, geográficos ni económicos de modo de garantizar el derecho de libertad de expresión en su dimensión colectiva a todos los habitantes del país en cuestión. Aunque no establece mecanismos o porcentajes específicos, se señala que debe ser asegurado por el Estado un financiamiento con fondos públicos suficientes y estables para estos medios, para cumplir con autonomía financiera el mandato que la ley establece.
4. La última referencia puntual de estos estándares subraya la exigencia de transparencia y de rendición de cuentas periódicas. Esto implica garantizar el acceso a la información sobre la gestión, así como establecer espacios para dar cuenta de la actividad desarrollada y recibir preguntas, propuestas y cuestionamientos del público en general.

En sintonía con estos estándares, los indicadores de desarrollo mediático presentados por UNESCO (2008) resaltan para las emisoras de servicio público la importancia de contar con una legislación que garantice y defina sus objetivos, de establecer un sistema de gobernabilidad independiente y transparente, y de atender a la interacción de estos medios y el público.

Según apuntan Becerra y Waisbord (2015), las ocho características propias de estos medios más invocadas a nivel normativo refieren a la cobertura de los servicios; la independencia editorial y financiera; la autonomía de sus órganos de gobierno frente al poder político y mercantil; la pluralidad de su contenido y la diversidad e imparcialidad de su programación; el mandato de servicio público establecido por regulación; la rendición de cuentas a la población y a órganos reguladores autónomos; la producción de contenidos regida por el interés público y no por estándares comerciales o expectativas partidarias; la provisión de contenidos ausentes o de presencia débil.

En el mismo sentido se muestran los diez ejes que organizan los indicadores de calidad para emisoras públicas desarrollados por Bucci, Chiaretti y Fiorini (2012). Allí se enfatiza en la transparencia de la gestión; la diversidad cultural; la cobertura geográfica y oferta de plataformas; el patrón público (democrático y republicano) del periodismo; las condiciones de independencia; la interacción con el público; el carácter público del financiamiento; el grado de satisfacción de la audiencia; la experimentación e innovación de lenguajes; y los estándares técnicos.

2.5.1 Medios públicos: una propuesta terminológica

Expresiones como “misión de servicio público”, “mandato de servicio público”, “medios públicos” o “emisoras de servicio público” apuntan a resaltar la búsqueda de objetivos sociales y culturales, en contraposición a los objetivos de rentabilidad económica. Al mismo tiempo, con estas denominaciones se intenta remarcar un conjunto de principios y requerimientos que esos medios deben cubrir y que los diferencian de emisoras privada-comerciales o comunitarias. Por otra parte, el uso de estos términos puede buscar recubrir con una pátina de corrección política a medios e instituciones cuya organización, gestión y programación se alejan de las características enumeradas que hacen público a un medio de comunicación. También puede expresar un proceso de búsqueda, una voluntad de construcción o una interpelación convocante desde la gestión de un medio que no necesariamente exprese en su actividad los principios y prácticas que se esperan de las emisoras de este tipo desde los estándares internacionales de libertad de expresión o desde las caracterizaciones académicas desarrolladas.

Tomando en cuenta estas observaciones, este trabajo retoma el término *medios públicos de comunicación masiva* para referirse a las instituciones que responden a las

características reseñadas o que evidencien una notoria y comprobable búsqueda de alcanzarlas. Con esta denominación se logra, por un lado, evitar la confusión respecto al servicio público como caracterización de toda la organización del sistema mediático, y por otro, se evita la posible impugnación jurídica en torno a las facultades exorbitantes de una actividad considerada de servicio público. Sin embargo, conserva la capacidad de referenciar una serie de mandatos sociales, una tradición de gestión pública y principios democráticos a los que debe atender.

La preocupación central en un análisis de los llamados medios públicos desde una perspectiva de la libertad de expresión debe apuntar al modo en que asumen los diferentes mandatos reseñados en su actividad y al modo en que se insertan en un proyecto democratizador de las comunicaciones.

2.6 Medios públicos en el audiovisual digitalizado

Este apartado complementa las reflexiones trabajadas hasta aquí sobre las definiciones características de los llamados medios públicos. Lo hace a partir de incorporar planteos teóricos de investigadores y declaraciones surgidas de organismos internacionales multiestatales que toman en cuenta el entorno audiovisual crecientemente digitalizado. Este contexto tecnológico plantea desafíos en la administración de estos medios y en la regulación para el amplio sector comunicacional. Las decisiones en esas actividades pueden afectar el funcionamiento de estos medios. Por este motivo, resulta pertinente incluir nuevas observaciones que contribuyan a realizar un abordaje completo sobre los medios estatales. Si bien algunos de los planteos que se presentan a continuación fueron formulados en años posteriores a nuestro periodo de análisis, y por tanto hacen referencia a fenómenos que exceden temporalmente al mismo, su inclusión persigue el objetivo de reconocer el entorno comunicacional en transformación en el que el objeto de estudio se desenvuelve. Esto es, se describe un proceso sectorial en el que se incluye el periodo analizado pero que también desborda el mismo⁴³. Además, se incorporan las posibilidades y condicionantes para el desarrollo de los medios estatales en el escenario digitalizado, que ya mostraba

⁴³ Algunas características que el proceso de convergencia demuestra al momento de cerrar este trabajo en Argentina se manifestaban sólo incipientemente en el periodo analizado en esta tesis. Se decide describir a este proceso más allá del lapso temporal analizado pues se entiende que se trata de un fenómeno en movimiento que conviene observarlo y describirlo como un contexto histórico y sectorial dinámico. No obstante esto, el análisis pone particular atención en no trasladar el estado de situación actual de ese proceso de convergencia al contexto en el que el objeto de estudio es abordado según el recorte temporal.

algunas de sus tendencias actuales durante el periodo analizado.

Se entiende en este trabajo al entorno audiovisual digitalizado como las condiciones para la producción, la programación, la distribución y el consumo audiovisual delineadas por el avance de dos procesos en el contexto de convergencia en los términos definidos en este trabajo: por un lado, la implementación de la televisión digital -iniciada en 2009 en Argentina-, y por el otro, el crecimiento de Internet y de aplicaciones digitales para diferentes equipos como plataforma que da soporte a contenidos audiovisuales diversos. El primero de ellos, con la posibilidad técnica de multiplicar las señales transmitidas por el espectro radioeléctrico y de mejorar la calidad de la imagen (García Leiva y Albornoz, 2012: 28), abre oportunidades renovadas para sumar actores mediáticos, bocas de distribución de contenidos y servicios específicos. De acuerdo al estándar tecnológico de transmisión definido y los tipos de señales a incluir, la digitalización permite que en el espacio radioeléctrico que ocupa un canal analógico se puedan transmitir de 2 a 6 señales digitales (Fontanals, 2015: 2)⁴⁴. En el segundo, se generan posibilidades para potenciar nuevas vías de acceso a contenidos audiovisuales y servicios en un contexto de nuevas tendencias en las formas de consumo cultural (Igarza, 2012). La profundidad de los cambios que impulsan estos procesos llevó a autores como Arriza y Nord (2008) a reconocer la emergencia de una tercera etapa para los medios públicos caracterizada por la digitalización. Se presenta como un nuevo escalón luego de una primera etapa marcada por el monopolio de las corporaciones públicas de los servicios audiovisuales y una segunda caracterizada por la competencia entre diferentes tipos de servicios⁴⁵.

Este escenario audiovisual ampliado⁴⁶ no sólo constituye un desafío importante para las estrategias y la planificación de las empresas mediáticas, y particularmente las corporaciones públicas de medios. También requiere de la actividad regulatoria indelegable del Estado en el amplio sector comunicacional para marcar las condiciones en las que cada actor comunicacional se proyecta. Dicho de otro modo, las estrategias y

⁴⁴ La cantidad de señales audiovisuales que permite sumar la digitalización del espectro depende de definiciones de política regulatoria sobre el porcentaje de espectro reservado para contenidos audiovisuales y la calidad de definición con la que se quiera dotar a esa imagen (a mayor fineza en la definición de la imagen, menor espacio disponible).

⁴⁵ Notoriamente la descripción refiere a la experiencia europea en relación a los medios públicos.

⁴⁶ Marino plantea la noción de audiovisual ampliado como un “conjunto integrado por los sectores del cine, la televisión abierta y de pago (analógica y digital) y los servicios online. La idea central sostiene que los cambios en las lógicas y formas de distribución-producción y consumo de contenidos audiovisuales no son resultado de una casualidad sino de un proyecto integral que pone en relación los avances tecnológicos con factores externos y estructurales del capital globalizado y nuevos comportamientos (prácticas y consumos) socioculturales” (Marino, 2016: 7).

objetivos que pueden trazarse las corporaciones de medios públicos están condicionados por el rol que asigne a ellos la regulación del sector comunicacional y las políticas de Estado para el sector en cada país. Esto supone diagnósticos y definiciones que son políticos, culturales y económicos. Entre estos, plantea la necesidad de una conceptualización clara sobre las funciones y las características de los llamados medios públicos. La expansión de los servicios, contenidos y propuestas de genuinos medios públicos en nuevas señales y plataformas digitales, bajo diferentes modalidades, necesitan de un financiamiento acorde garantizado. Esta situación plantea un debate en curso en la Unión Europea que involucra tanto a los medios públicos como a los comerciales. Esto se produce en momentos en que los primeros deben renovar su legitimidad en el multifacético mapa digitalizado del audiovisual (Bardoel y d'Haenens, 2008) y demostrar que sigue vigente el valor de su rol democrático, social y cultural. Es así porque existen argumentos que señalan como innecesario el mantenimiento de programación de servicio público desde el momento en que los medios comerciales y las nuevas tecnologías ofrecen elecciones sin límites (Jakubowicz, 2011: 223). La cuestión también cobra relevancia a partir de los cuestionamientos que recibió desde el sector privado-comercial la expansión hacia internet de las producciones de los medios públicos europeos. El argumento de organizaciones de la prensa gráfica y de compañías audiovisuales comerciales objeta como inapropiado, y generador de una ventaja desleal, el uso del dinero público del canon de servicio público para sus producciones *on-line* (Arriaza y Nord, 2008: 16).

Con este panorama de fondo, Karen Arriaza y Lars Nord (2008) identifican al menos cuatro alternativas posibles sobre políticas públicas para regular el desarrollo de los medios públicos en Internet: a) una *estrategia expansiva* que permite usar fondos públicos y recursos del impuesto por servicio público, avisos publicitarios y sponsoreo para garantizar las actividades de los medios públicos en internet; b) una *estrategia de conservación* que permite el uso de sus ingresos existentes para cualquier señal pero sin recibir fondos extras para su desarrollo en la red; c) una *estrategia limitada* que autoriza la presencia de medios públicos en la red pero sólo con contenidos específicos; d) una *estrategia de libre mercado* que supedita la expansión de los medios públicos a Internet a la capacidad de financiar comercialmente esa actividad, esto es, sin fondos públicos. Estas alternativas expresan graduaciones en el abordaje del debate europeo en relación al uso de los fondos públicos y de los impuestos por servicio público para el desarrollo de estos medios en la red. Estas posibilidades deben ser contempladas junto a las

regulaciones establecidas para la expansión de estos medios por fuera de Internet. Esto incluye poner atención en posibles limitaciones de financiamiento pero también en indicaciones de cobertura, de reserva de espectro o *must carry*. Si bien el Tratado de Ámsterdam reconoce la potestad de los Estados de la Unión Europea a financiar medios públicos, lo deja sujeto a los términos en que sea definida y organizada su misión de servicio público, y en la medida que no afecte el comercio y la competencia en la comunidad europea. Con lo cual, cobra sustancial relevancia el modo en que cada nación miembro de la Unión Europea defina la actividad de estos medios y el interés público en el sector (Bardoel y d’Haenens, 2008: 15). Con ese debate de fondo, el Consejo de Europa⁴⁷ ha sugerido nombrar a estos medios como *public service media* en lugar de *public service broadcasting* para marcar la necesidad de utilizar todas las plataformas disponibles (Jakubowicz, 2011: 225).

Si bien estas discusiones tienen su referencia en una experiencia histórica completamente diferente a la vivida en la región latinoamericana, es importante dar cuenta de los planteos extendidos que abogan por limitar la actividad de los medios públicos desde argumentos economicistas y centrados en la competencia en el mercado mediático. Son ideas que pueden ser replicadas en otras latitudes en el reseñado contexto de convergencia para condicionar el financiamiento público de medios y plataformas audiovisuales públicas.

Ante los cuestionamientos a la expansión de los medios estatales a nuevas señales o plataformas digitales en el paisaje audiovisual ampliado, este trabajo entiende que la mejor respuesta radica en comprender a los medios públicos como espacios mediáticos imprescindibles para garantizar un debate público enriquecido, diversidad y pluralismo tanto de fuentes, contenidos, formatos, lenguajes, temas y enfoques, independientemente de la tecnología de distribución utilizada. Esto supone también la urgencia de encaminar las prácticas de esos medios de acuerdo a los mandatos públicos reseñados más arriba (ver apartado 2.5) de modo de fortalecer su legitimidad social. Esta postura retoma las conceptualizaciones desarrolladas en los documentos del SIDH en referencia a las condiciones para el ejercicio de la libertad de expresión y el reconocimiento realizado en 2005 por la Asamblea General de UNESCO. Además,

⁴⁷ El Consejo de Europa es una organización intergubernamental de ese continente dedicada a la promoción y protección de los derechos humanos, que reúne a 47 estados europeos, de los cuales 28 forman parte de la Unión Europea, aunque no forma parte de las instituciones oficiales de esta última. Todos sus estados miembros son signatarios de la Convención Europea de Derechos Humanos.

muestra consonancia con la Declaración Conjunta⁴⁸ para la Promoción de la Diversidad en los medios de comunicación. En ese documento cuatro relatores de libertad de expresión de organismos internacionales comprometidos con los derechos humanos se refirieron en diciembre de 2007 a la situación de los medios públicos en el curso de la conversión de las emisiones analógicas a las digitales⁴⁹. Entre otros elementos, allí se plantea:

Los diferentes tipos de medios de comunicación -comerciales, de servicio público y comunitarios- deben ser capaces de operar en, y tener acceso equitativo a todas las plataformas de transmisión disponibles (...) En la planificación de la transición de la radiodifusión análoga a la digital se debe considerar el impacto que tiene en el acceso a los medios de comunicación y en los diferentes tipos de medios. Esto requiere un plan claro para el cambio que promueva, en lugar de limitar, los medios públicos (...) Se requieren medidas especiales para proteger y preservar los medios públicos en el nuevo espacio radioeléctrico.

Uno modo esclarecedor de enfocar este debate debe recuperar la diferencia entre las nociones de pluralismo y pluralidad de medios. Mientras en el segundo caso se hace referencia a la cantidad de opciones audiovisuales, con el primer concepto se enfatiza en las cualidades diferenciales de estas opciones (Labate et al, 2013). En este sentido, lo importante a ponderar no debe ser el número de ofertas sino la variedad de las características de esas propuestas. Desde esa perspectiva, la expansión de contenidos y servicios de las corporaciones públicas a Internet u otras señales públicas debe volcarse a incorporar en el entorno audiovisual ampliado una serie de propuestas que respondan a criterios y enfoques alternativos a los presentados por canales y plataformas de tipo comercial. Al mismo tiempo, limitar la acción de estos medios al entorno analógico supone perder la posibilidad de acceder a nuevos públicos, especialmente sectores jóvenes, en un contexto de consumos audiovisuales que se vuelven fragmentados, personalizados y asincrónicos. En forma inversa, esto implica acotar los canales de acceso a los contenidos de este tipo por parte de los usuarios/audiencia. Al abordar esta cuestión para un caso nacional concreto en Latinoamérica, la propuesta de Valerio

⁴⁸ Declaración Conjunta del Relator Especial de Naciones Unidas sobre Libertad de Opinión y de Expresión, el Representante de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa sobre Libertad de los Medios de Comunicación, el Relator Especial de la OEA sobre Libertad de Expresión y la Relatora Especial de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información.

Disponibile en <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=719&IID=2>

⁴⁹ Este proceso de digitalización de señales se encuentra abierto e inconcluso en los diferentes países de América Latina.

Fuenzalida para TVN de Chile es su conversión en “una empresa multioperadora de varios canales con contenidos segmentados” (2013: 111). El autor resalta la importancia de contar con un canal digital informativo de 24 horas con información balanceada y formatos que permitan la profundización del abordaje y la ampliación de la representación mediática de sectores sociales diversos. Este planteo persigue el objetivo de lograr mayor presencia de la ciudadanía en estos medios y romper la estrechez de la representación política partidaria.

La digitalización de señales y la expansión de Internet demarcan un contexto de multiplicación de canales y ofertas, aunque con la novedad de la disolución de las agendas públicas “en múltiples agendas no comunes vividas como propias por los distintos colectivos”. Este escenario tiene la potencialidad de expresar la diversidad cultural pero también el peligro de recrear “autismos sociales internos” si no se encuentran puntos de encuentro colectivos. Esta situación revaloriza la importancia de portales y canales públicos (Zallo, 2012: 135). Para pensar el papel que los portales públicos pueden cumplir en Internet, Arriaza y Nord (2008: 21) plantean cuatro roles posibles:

1. Como *arena pasiva*, trabajando como guía de exploración hacia sitios confiables a partir de proponer hipervínculos que cuenten con la legitimidad de la “marca” pública.
2. Como *arena activa*, utilizando fuentes externas confiables y alternativas, y reeditando contenidos de modo de responder a los valores y criterios de un medio público.
3. Como *actor pasivo*, ofreciendo en la red los contenidos producidos para la radio y televisión, con posibilidades de descarga o versiones adaptadas especialmente para la web.
4. Como *actor activo*, con la creación de una unidad independiente volcada al desarrollo de un sitio separado de los medios radiales o televisivos, que atienda en sus contenidos a las características específicas de la escucha y el visionado en la web.

Ante estos desafíos y debates, Bardoel y d’Haenens (2008) plantean la necesidad de construir “marcas” que reúnan medios, plataformas y servicios públicos en una estrategia que permita la visibilidad de una red de propuestas englobadas bajo un mismo concepto. Esto permitiría construir una referencia y legitimar una propuesta pública

multisoporte y multiformato, transversal a todos los espacios, analógicos y digitales. Según estos autores, “el primer paso son los canales temáticos, y desde éstos, en la medida en que la prueba tenga éxito, se puede cambiar la función de los actuales canales abiertos hacia espacios de exhibición de ofertas de programas en los canales temáticos y en las plataformas de TV a la carta vinculados”⁵⁰. El tamaño y la potencia de una propuesta pública en el entorno digital dependen del financiamiento disponible para tal actividad. Desde allí, resultan cruciales las definiciones de cada país respecto al rol imaginado para sus corporaciones públicas en el espacio público mediático digitalizado y al modo en que estas se expresan en regulaciones y políticas específicas.

2.7 Una perspectiva teórica para el análisis de los medios estatales en Argentina

¿Qué significa entonces analizar desde la economía política de la comunicación a las políticas que dan forma a un modelo particular de medios estatales en el intento de contribuir al análisis de la política pública de comunicación del kirchnerismo?

Significa afrontar el desafío de situar el análisis en un proceso general concreto (social, económico y político) en el que los medios de comunicación, incluidos los medios estatales, se encuentran inscriptos en relaciones de poder -de acción-. En esa dinámica existen diferentes actores con desiguales capacidades de incidir en decisiones, por su capital político o su capital económico. Esto demanda una comprensión histórica y contextual del objeto de estudio, los medios estatales, y del Estado, como administrador protagonista de esos medios, que atienda tanto a la dimensión política como a la dimensión económica para explicar el funcionamiento de los mismos, bajo la concepción de la “constitución mutua de lo político y lo económico” de todo proceso histórico. (Mosco, 1996: 382). Este enfoque es independiente de la decisión de focalizar en aspectos específicos de ese funcionamiento, definidos por los objetivos trazados de este trabajo. Se trata de una perspectiva general que organiza el abordaje de las problemáticas involucradas. En definitiva, esta apuesta significa partir de la certeza de que “ningún actor social, relación social o institución social es esencial” (Mosco, 1996: 28) sino que está históricamente constituida, vale decir, socialmente constituida, lo que conduce a entender que:

⁵⁰ En el original en inglés: “the first step are thematic channels, and these will, to the extent that they prove to be successful, change the function of the present open channels to showrooms for program offering on thematic channels and on ‘on demand’ platforms”.

las estructuras e instituciones están cambiando permanentemente, y que por lo tanto es más útil desarrollar puntos de partida que caractericen procesos que simplemente identificar instituciones relevantes. Estudiar las instituciones de los medios es importante pero se deriva de un análisis del proceso social (Mosco, 2006: 66).

Con esto se intenta remarcar que la capacidad de los medios estatales para forjar condiciones más igualitarias, democráticas e inclusivas para el ejercicio de la libertad de expresión debe ser descripta y analizada con el contexto histórico -nacional e internacional- en el que se desenvuelve su actividad. Este análisis debe considerarlos parte de un sistema mediático y de las industrias de la comunicación y la cultura que se desarrollan dentro de un modo de organización social y económica regida por relaciones capitalistas tanto en el plano nacional como global.

2.8 Acceso y participación ciudadana. Indicadores del escenario comunicacional

La presentación del marco teórico y metodológico de este trabajo incluye en este apartado el desarrollo de los conceptos de acceso y participación ciudadana, entendidos como teoría sustantiva. Esto es, se trata de nociones que operan como nexo entre la teoría general y la selección de las herramientas metodológicas para la recolección de datos empíricos. Las líneas que siguen avanzan también en una ampliación y actualización de estos conceptos a partir de las transformaciones tecnológicas de las últimas tres décadas. Se incluye en esta elaboración las reflexiones teóricas de investigadores y los documentos surgidos de organismos internacionales multiestatales para construir un texto teórico-conceptual que explique a estos indicadores. Por motivos de extensión y de pertinencia en un capítulo teórico y metodológico no se aborda aquí legislación específica argentina ni comparada que incorpore las nociones desarrolladas.

Los conceptos de acceso y participación ciudadana surgieron en los debates teóricos y políticos internacionales de la década de 1970 que discutieron en el marco de la Organización de Naciones Unidas (ONU) sobre un Nuevo Orden Mundial de la Información y la Comunicación (NOMIC) y que germinaron en el reconocido informe “Un solo mundo, voces múltiples” (Mac Bride et al, 1987). Estas nociones se presentaron como indicadores fundamentales de los niveles de democratización de las comunicaciones y del nivel de articulación de la sociedad con los medios masivos que son parte de ella. Un encuentro organizado por la Organización de Naciones Unidas

para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) en 1977, en Belgrado (en ese momento territorio de Yugoslavia), fue el escenario donde se consolidaron los esfuerzos por definir con precisión estos indicadores.

El proceso de digitalización en particular y de convergencia en general incluye las modificaciones en curso en las costumbres culturales de los usuarios/audiencias en su vinculación con las tecnologías de la información y la comunicación. Este fenómeno de varias dimensiones obliga a ampliar y renovar las definiciones iniciales de acceso y participación ciudadana, pensadas inicialmente en un contexto mediático dominado por la comunicación analógica. Esta tarea es necesaria para actualizar su operatividad en el proceso de digitalización de señales diversas, que da lugar a un escenario comunicacional dinámico de convergencia entre sectores antes divergentes como el audiovisual, la informática y las telecomunicaciones. Aquel informe basal que definía estos indicadores advertía que “el acceso y la participación están esencialmente vinculados a las instituciones de la sociedad: medios de comunicación social, tecnología o falta de tecnología, o situación de dependencia con respecto a ella” (UNESCO, 1977: 32). Esa advertencia, leída en el contexto digital actual, constituye una convocatoria a repensar estos conceptos para darle vigor en tanto herramientas metodológicas que permitan una mejor comprensión y diagnóstico de diferentes sistemas de comunicación en el entorno digital. Se trata de una propuesta teórica que plantea un abordaje analítico posible del escenario comunicacional en su dimensión nacional.

2.8.1 Acceso ciudadano en el audiovisual

El referido documento de UNESCO señala que “el acceso implica la capacidad del público de tener un contacto más estrecho con los sistemas de comunicación” (UNESCO, 1977: 4). El mismo debe ser pensado en dos niveles: la elección y la retroacción. Las líneas que siguen identifican índices precisos y reconocibles en una investigación que permiten reconstruir el indicador de acceso ciudadano, y a partir de allí extraer conclusiones.

Cuando se habla de elección en las emisiones audiovisuales se apunta, como objetivo mínimo, a garantizar la cobertura total del territorio nacional y a que en cualquier punto geográfico la población pueda recibir al menos una señal audiovisual por el soporte que sea. Consecuentemente, el ideal de acceso está dado por la existencia de una variedad de soportes y medios para que cualquier persona pueda elegir entre

diversas formas de comunicación. Este primer nivel de acceso debe dar cuenta, entonces, de los diferentes tipos de medios contemplados en los sistemas mediáticos, de su grado de participación en el total de la oferta mediática, de su cobertura territorial, y de los diferentes soportes disponibles, como indicadores posibles de la variedad de la oferta accesible a la audiencia. Sobre este punto, la Declaración Conjunta de Relatores de Libertad de Expresión de 2007 afirmó que “se debe asignar suficiente ‘espacio’ para la transmisión de las diferentes plataformas de comunicación para asegurar que el público, como un todo, pueda recibir un espectro variado de servicios de medios de comunicación”. Allí también agregaron:

las medidas específicas para promover la diversidad pueden incluir el reservar frecuencias adecuadas para diferentes tipos de medios, contar con *must-carry* rules (sobre el deber de transmisión), requerir que tanto las tecnologías de distribución como las de recepción sean complementarias y/o interoperables, inclusive a través de las fronteras nacionales, y proveer acceso no discriminatorio a servicios de ayuda, tales como guías de programación electrónica (Declaración Conjunta, 2007).

Al mismo tiempo, se debe analizar aquí la forma de acceso a estos medios (onerosa o gratuita, y sus variantes como combinaciones entre ofertas gratuitas y servicios arancelados), los equipamientos tecnológicos necesarios, tanto domésticos como públicos, y la calidad en la recepción de los servicios.

En este nivel se juega la posibilidad de la construcción democrática de una esfera pública enriquecida. Para esto, debe evidenciarse la capacidad de la población de acceder a contenidos que expresen diversidad cultural y pluralismo informativo. Las formas de lograr este objetivo no son únicas ni independientes de sus contextos. Prueba de esto son los diferentes caminos elegidos en la segunda pos-guerra por Estados Unidos, por un lado, y varios países de Europa occidental, por el otro. La nación estadounidense eligió ceder a emisoras privadas la explotación de licencias audiovisuales en la búsqueda de una competencia que potencie la generación de contenidos diversos. Las naciones europeas occidentales optaron por formar corporaciones estatales de servicio público con el objetivo de informar, educar y entretener, y con la inclusión en su pantalla del pluralismo político (Williams, 1974). Estas experiencias de regulaciones diferentes sobre la misma tecnología de distribución permiten reconocer la existencia de alternativas regulatorias frente a escenarios de cambio tecnológico, como lo constituye el proceso de digitalización y convergencia. En

estas construcciones históricas de los sistemas de comunicación audiovisual sobresale la larga data del “debate institucional sobre los riesgos que la concentración de las industrias de la información y de la cultura hace correr a la vida en democracia”. Esta preocupación se cristaliza en la década del '70 con el reclamo del Movimiento de Países No Alineados “en contra de los desequilibrios de los flujos mundiales de comunicación, la crisis del monopolio público y del servicio público, así como de las políticas culturales basadas en la alta cultura, ambos confrontados al proceso de expansión de empresas de envergadura transnacional” (Mattelart, 2006: 14). Por otra parte, es posible plantear que “si resulta claro que el control monopolístico es incompatible con la democracia, el impacto de la concentración oligopolística sobre el pluralismo de la información no parece tan lineal (Tremblay, 2005: 25). Por lo pronto, permanece abierto el debate político y teórico sobre las consecuencias de la concentración de la propiedad sobre los objetivos de alcanzar una producción informativa pluralista y viabilizar expresiones culturales diversas, creativas e innovadoras en el sector. En este punto, desde el terreno legal, en los Estándares de libertad de expresión para una radiodifusión libre e incluyente, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos (OEA) indicó: “Es claro que la concentración de la propiedad de los medios de comunicación conduce a la uniformidad de contenidos que éstos producen o difunden” (CIDH, 2010: 31). En la misma línea, la Declaración Conjunta de 2007 señaló:

En reconocimiento de la particular importancia que la diversidad de los medios de comunicación tiene para la democracia, para prevenir la concentración indebida de medios de comunicación o la propiedad cruzada de los mismos, ya sea horizontal o vertical, se deben adoptar medidas especiales, incluyendo leyes anti-monopólicas.

Más allá de los debates teóricos y legales, es innegable la trascendencia económica, social y política del fenómeno, más aún si se considera que “las posibilidades de convergencia entre las telecomunicaciones, la informática y el audiovisual también supuso la progresiva inserción de actores concentrados en una de las actividades, en nuevos mercados”. Esto dio lugar a “propiedades compartidas, cruzadas, entre las tres industrias mencionadas” (Becerra, 2003: 88). Así, la necesidad de la revisión específica de cada situación nacional respecto a los niveles de concentración de la propiedad y la producción audiovisual en sus sistemas de comunicación se hace imprescindible para la elaboración de los indicadores de acceso y

participación ciudadana.

Sobre la dimensión de la retroacción, debe quedar claro que se trata de una presencia pasiva del público en las emisiones, o dentro de los límites y condiciones impuestas por el programa o plataforma. En este apartado es posible ubicar a la inclusión de personas en juegos, encuestas, tribunas, debates, entrevistas públicas, y también -aunque con características particulares- en los *reality-shows* o *talk-shows*, donde el formato mediático condiciona su aparición. Por lo tanto, no debe confundirse este indicador con alguna de las formas de participación. Pero si deben incluirse en este nivel a los defensores del público y audiencias de medios específicos o del sistema mediático audiovisual en general, por medio de los cuales las personas pueden canalizar denuncias o cuestionamientos, lo mismo que las legislaciones que reconocen el derecho a réplica por parte de ciudadanos implicados en publicaciones periodísticas. La reciente pero progresiva incorporación en las emisiones audiovisuales de mensajes dejados por personas en las plataformas digitales de intercambio (las llamadas redes sociales) y la utilización de fotos o videos amateurs enviados por el público para documentar algún hecho forman parte de las situaciones englobadas por este indicador. El mismo lugar puede reconocerse a los comentarios de lectores de portales web.

El cuadro a continuación sintetiza los índices o elementos que componen o que deben considerarse para construir el indicador de acceso ciudadano a los medios de comunicación masiva en el sector audiovisual:

Indicador de acceso ciudadano en el sector audiovisual

<i>Sector Audiovisual - Indicador de acceso (elección y retroacción)</i>		
<i>Dimensiones del indicador⁵¹</i>	<i>Regulación y decisiones⁵²</i>	<i>Mapa empírico⁵³</i>
Acceso a contenidos (elección)	<ul style="list-style-type: none"> - Definición del servicio - Tipos de medios <ul style="list-style-type: none"> - <i>reservas de espectro</i> - <i>reglas de must carry</i> 	<ul style="list-style-type: none"> - Participación de cada tipo de medios en la oferta total - Variedad evidenciada en contenidos - Concentración de la propiedad evidenciada
Acceso a variedad de contenidos (elección)	<ul style="list-style-type: none"> - Coberturas geográficas exigidas - Modalidad de acceso <ul style="list-style-type: none"> - <i>onerosa,</i> - <i>gratuita,</i> - <i>tarifas reguladas o especiales.</i> 	<ul style="list-style-type: none"> - Cobertura geográfica evidenciada - Calidad de recepción evidenciada de las señales
Solicitar contenidos (elección)	<ul style="list-style-type: none"> - Niveles de concentración en propiedad <ul style="list-style-type: none"> - <i>Límites y condiciones</i> - Disponibilidad de soportes <ul style="list-style-type: none"> - <i>Infraestructura necesaria</i> - <i>Cobertura</i> - <i>Limitaciones o cuotas de contenidos</i> 	
Contacto con productores (retroacción)	<ul style="list-style-type: none"> - Defensorías u ombudsman del público <ul style="list-style-type: none"> - <i>Alcances y actividades</i> 	<ul style="list-style-type: none"> - Espacios de interacción evidenciados
Participación pasiva en emisión (retroacción)	<ul style="list-style-type: none"> - Derecho a replica 	<ul style="list-style-type: none"> - Emisiones con participación efectiva (tribunas, paneles, debates)
Comentarios y críticas (retroacción)		<ul style="list-style-type: none"> - Existencia de defensorías o auditorías del público oficiales u oficiosas
Canales de comunicación con medios (retroacción)		
Contexto socio-económico ⁵⁴		

Tabla 1. Indicador de acceso ciudadano en el sector audiovisual. Elaboración propia.

⁵¹ Esta columna da cuenta de las dimensiones, señaladas en la citada reunión de Belgrado de 1977, que integran, en los diferentes niveles reconocidos, el indicador de acceso ciudadano a los medios.

⁵² El título de esta columna indica las regulaciones normativas y las decisiones estatales concretas (acción u omisión), de las que se puede analizar su existencia y sus características.

⁵³ El mapa empírico refiere a los datos que deben ser construidos o recolectados en la investigación en cada caso particular a fin de relevar la situación efectiva del mapa mediático, más allá de las indicaciones legales

⁵⁴ Dado que se trata de indicadores que deben ser pensados y analizados con una perspectiva histórica para dar cuenta de procesos sociales, precisan ser construidos y leídos con el marco de un contexto socio-histórico.

2.8.2 Acceso ciudadano en las telecomunicaciones

En el sector de las telecomunicaciones, las posibilidades de acceso fueron abordadas desde las nociones de acceso universal y servicio universal. Es posible pensar al acceso universal como un paso previo al servicio universal. La primera noción refiere a la disponibilidad de al menos una red para su uso público-comunitario o compartido. La segunda señala la extensión del servicio en cada hogar para su uso personal y avanza en la calidad de los servicios provistos por una red pública de telecomunicaciones. El Informe sobre el Desarrollo Mundial de las Telecomunicaciones producido en 1998 por la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT)⁵⁵ definía a estas nociones del siguiente modo:

Acceso universal: acceso razonable a las telecomunicaciones para todos. Incluye el servicio universal para quienes pueden pagar el servicio telefónico individual y la instalación de teléfonos públicos a una distancia prudencial para el resto de la población.

Servicio universal: disponibilidad, acceso no discriminatorio y asequibilidad general del servicio telefónico. El nivel de servicio universal se mide estadísticamente en términos de porcentaje de hogares con teléfono (CITEL, 2000: 4)

De esta forma, deben incluirse tres dimensiones en la consideración del servicio universal: a) equidad distributiva, que aboga por servicios accesibles económicamente para usuarios con escasos recursos; b) cobertura geográfica, que apunta garantizar servicios de telecomunicaciones en todo el territorio en cuestión bajo iguales condiciones de tarifas; c) igualdad física material, que aborda la necesidad de ofrecer opciones para usuarios con discapacidades físicas (Rossi, 2012).

La exigencia del cumplimiento de estas dimensiones responde a que las compañías⁵⁶ pueden concentrar sus esfuerzos de infraestructura en zonas rentables económicamente y a descuidar aquellas regiones poco pobladas que no garantizan el retorno de la inversión en el tendido de la red. Cabe recordar que “las economías de red

⁵⁵ La Unión Internacional de la Telecomunicaciones es el organismo de la ONU especializado en los temas vinculados a las telecomunicaciones mundiales.

⁵⁶ Inicialmente el tendido de la red de telefonía fija se realizó en un parte importante del globo con las instalaciones de empresas públicas que detentaban el servicio en forma monopólica. Esta modalidad se explicó por razones de eficiencia en el uso de la red y por razones económicas (los altos costos que implica el tendido de la red y los largos plazos necesarios para el retorno de esa inversión). La excepción notoria de este modelo fue Estados Unidos, donde el servicio fue entregado a un monopolio privado. Desde la década del '80 inició un proceso de liberalización del sector a escala global, con la conformación de mercados competitivos en algunos países y oligopólicos en otros, como fue el caso de Argentina.

conducen a economías de densidad: a mayor cantidad de usuarios servidos, menores costos, y viceversa” (Fontanals, 2015: 4). En efecto, un documento producido bajo el patrocinio de la UIT señala que con la liberalización del mercado de telecomunicaciones en numerosos países en la década del ‘80 el debate se centró en “cómo lograr el SU (servicio universal) en un entorno desregulado, cuánto costaría y quién debería soportar sus costos” (Oestmann y Dymond, 2009: 7). Este texto, bajo el nombre “Acceso y Servicio Universal (ASU). Conjunto de herramientas para la reglamentación de las TIC”, planteaba la siguiente definición para estos conceptos:

Tratándose del acceso universal (AU), todos pueden acceder al servicio en cualquier parte, en un lugar público, por lo cual dicho acceso se denomina también público, comunitario o compartido (...)

Tratándose del servicio universal (SU), todos los particulares u hogares deberían beneficiarse del servicio y poder utilizarlo de manera privada, sea en el hogar o cada vez más de forma portátil mediante dispositivos inalámbricos (Oestmann y Dymond, 2009: 9)

A partir de estas aproximaciones es posible definir al servicio universal como la garantía del “acceso de todos los ciudadanos a la red inteligente y a un paquete de servicios esenciales que incluyen servicios digitales de voz, emergencias, información pública, llamadas de larga distancia subsidiadas para personas con bajos ingresos, tarifas de precios razonables y conectividad preferencial para entidades educativas y bibliotecas” (Rossi, 2012: 11).

El siguiente cuadro esquematiza los índices que componen el indicador de acceso ciudadano aplicado en el sector de las telecomunicaciones:

Indicador de acceso ciudadano en el sector de las telecomunicaciones

<i>Sector de las telecomunicaciones</i>	
<i>Indicador de acceso ciudadano (Servicio universal)</i>	
<i>Regulación y decisiones</i>	<i>Mapa empírico</i>
<ul style="list-style-type: none"> - Definición del servicio - Equidad distributiva <ul style="list-style-type: none"> - <i>tarifas especiales</i> - Cobertura geográfica <ul style="list-style-type: none"> - <i>soportes disponibles</i> - <i>exigencias de cobertura</i> - <i>fondos de servicio universal</i> - Igualdad física y material 	<ul style="list-style-type: none"> - Calidad de los servicios según ubicación geográfica - Cumplimiento de exigencias - Utilización de fondos - Implementación de tarifas - Cumplimiento de igualdad física y material
Contexto socio-económico	

Tabla 2. Indicador de acceso ciudadano en el sector de las telecomunicaciones. Elaboración propia.

2.8.3 Acceso ciudadano en la convergencia

A partir de la posibilidad tecnológica del *triple-play*⁵⁷ en particular, y de la expansión del proceso de convergencia en general, las regulaciones de los sectores analizados han ingresado en una etapa particularmente desafiante en la que deben decidir sobre las fronteras de acceso de actores (sobretudo, los más poderosos) en los diferentes servicios involucrados, para evitar potenciales consecuencias cultural y económicamente negativas producto de procesos de concentración de la propiedad que atraviesan a todo el sector info-comunicacional. En lo que refiere a la inclusión de compañías telefónicas como prestadoras de servicios variados en mercados de telecomunicaciones concentrados como el argentino, caben algunas observaciones a tomar en cuenta a la hora de elaborar un mapa del acceso y la participación ciudadana.

En primer término, los mecanismos de acceso a nuevos prestadores de telecomunicación deben garantizar la interconexión y la interoperabilidad de las redes, de modo que la circulación de contenidos no esté condicionada según la red utilizada. En forma complementaria, una dinámica regulatoria de acceso abierto, a partir de la

⁵⁷ Refiere a una única red digitalizada que brinde servicios audiovisuales, telefónicos y de datos.

exigencia de compartir redes existentes, puede habilitar en forma eficiente la entrada al sector de actores más pequeños -como cooperativas- que no pueden cargar con el desarrollo de una infraestructura desde cero. La desagregación de redes puede darse en varios niveles: a) obligar a fijar precios no discriminatorios a los controladores de la red; b) forzar la “separación funcional” para servicios diferentes en la misma empresa incumbente; c) exigir la “separación estructural”, para separar en distintas empresas de un mismo grupo el control de la red y la prestación de otros servicios. Las exigencias de compartir infraestructura deben establecerse con las especificaciones de alcance y las condiciones de aplicación, entre las que debe considerarse las asimetrías existentes entre actores del mismo sector⁵⁸. En segunda instancia, debe analizarse la definición de neutralidad de la red, la que debe impedir que los proveedores de internet (en muchos casos controladores de las redes de telecomunicaciones) favorezcan, con diferentes estrategias, la circulación o visibilidad de contenidos vinculados a sus consorcios. En tercer término, englobador de los anteriores, resulta clave en cualquier análisis de acceso y participación ciudadana a la comunicación establecer la existencia o no de alguna “posición dominante”. Esta circunstancia, tal como sucede en el entorno analógico, puede permitir que una empresa logre imponer condiciones ineludibles en el mercado, por tener una incidencia determinante comprobable sobre las vías de acceso a la red tanto para usuarios como para proveedores de contenidos.

El nuevo escenario digitalizado, con el “lugar preferente de internet como ruta y organizador de flujos, y como nuevo espacio” (Zallo, 2012: 125), interpela las políticas de universalización del acceso ya no sólo a una red de telecomunicación o a señales audiovisuales, sino también a una conexión de internet de banda ancha. Esto se justifica aún más si se considera que las conexiones a internet robustas permiten el funcionamiento de programas de comunicación interpersonal⁵⁹, la visualización o escucha de contenidos audiovisuales⁶⁰, la transmisión en *streaming* de contenidos audiovisuales o la subida de producciones audiovisuales. Bajo la misma consideración, la Declaración Conjunta sobre Libertad de expresión e Internet de 2011⁶¹ señala:

⁵⁸ La advertencia cobra mayor sentido cuando deben convivir actores de magnitudes distintas, con diferencias regulatorias en el inicio de su desarrollo y con desiguales capacidades de acción económica y política. “De esa asimetría inicial es que se origina la necesidad de que el operador incumbente sea sometido a reglas diferentes” (Wohlers, 2008: 18).

⁵⁹ Desde los correos electrónicos hasta programas como Skype, pasando por los chats en tiempo real.

⁶⁰ Esta posibilidad asume diversos formatos que exigen calidades variables en la conexión: las llamadas WebTV o radio *on-line*, a través del *streaming* de audio y video en señales disponibles de modo abierto, o los servicios IPTV (Internet Protocol Television) ofrecidas en redes cerradas para una transmisión fluida.

⁶¹ Declaración Conjunta de los Relatores de la Organización Naciones Unidas (ONU), de la Organización

Los Estados tienen la obligación de promover el acceso universal a Internet para garantizar el disfrute efectivo del derecho a la libertad de expresión. El acceso a Internet también es necesario para asegurar el respeto de otros derechos, como el derecho a la educación, la atención de la salud y el trabajo, el derecho de reunión y asociación, y el derecho a elecciones libres (...) Como mínimo, los Estados deberían: i. Establecer mecanismos regulatorios -que contemplen regímenes de precios, requisitos de servicio universal y acuerdos de licencia- para fomentar un acceso más amplio a Internet, incluso de los sectores pobres y las zonas rurales más alejadas (Declaración Conjunta).

Sobre el mismo punto, la Relatoría de Libertad de Expresión de la OEA señaló en su Informe sobre Internet de 2013⁶² que:

el principio de acceso universal se refiere a la necesidad de garantizar la conectividad y el acceso universal, ubicuo, equitativo, verdaderamente asequible y de calidad adecuada, a la infraestructura de Internet y a los servicios de las TIC, en todo el territorio del Estado, tal como ha sido reconocido por los jefes de Estado en las Cumbres de las Américas (CIDH, 2013: 7)⁶³.

El citado documento patrocinado por UIT, “Acceso y Servicio Universal (ASU). Conjunto de herramientas para la reglamentación de las TIC”, retoma esta problemática. Allí Oestmann y Dymond indican que la aparición de Internet de banda ancha ha interpelado nuevamente las políticas nacionales que se reconocen en términos genéricos como de acceso y servicio universal. Pero reconocen que Internet incorpora elementos problemáticos para la formulación de regulaciones:

las políticas y estrategias ASU (acceso y servicio universal) sobrepasan a la telefonía e incluyen al menos las comunicaciones de datos y la Internet, y se orientan cada vez más a las comunicaciones en banda ancha (...) Sin embargo, en las leyes y políticas referentes a los medios de comunicación se especifican requisitos por completo diferentes y que van más allá de un acceso y un servicio asequibles, ya que tienen por objeto también garantizar la diversidad de proveedores de contenido, el fomento de la calidad del contenido, el pluralismo, una información independiente, la libertad de elección y de los medios de comunicación, la ética de los medios y el control del contenido ilegal y

para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), de la Organización de Estados Americanos (OEA) y de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP). Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=849&IID=2>

⁶² Disponible en: http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/2014_04_08_Internet_WEB.pdf.

⁶³ Tanto el informe como la declaración citada datan de años posteriores al recorte temporal. Su recuperación pretende dar cuenta del proceso de transformaciones tecnológicas en el campo de la comunicación y del modo en que éste exigió renovados esfuerzos para sintetizar teóricamente conceptos que expliquen nuevos escenarios y sugieran nuevas normativas. Sirven estas citas también como sustento a la actualización de los indicadores trabajados. Si bien están fechados en años posteriores a 2009, estos documentos materializan reflexiones en curso durante el periodo analizado y en tal sentido contribuyen a reconocer zonas de observación que los indicadores retoman. Como ya ha sido señalado, la metodología empleada toma la precaución de no cotejar el objeto de estudio desde definiciones institucionales producidas con posterioridad a 2009.

perjudicial. Estos elementos sustanciales no han tenido cabida tradicionalmente en el ASU destinado a las telecomunicaciones. En consecuencia, definir requisitos de ASU para la radiodifusión es algo totalmente nuevo (Oestmann y Dymond, 2009: 8).

Estas reflexiones ubican a Internet como una plataforma de comunicación que contiene a otras formas de comunicación, interpersonales y masivas. En este sentido, debe prestarse atención a la existencia o no de limitaciones, autorizaciones o prohibiciones sobre la difusión en la red de producciones audiovisuales transmitidas simultáneamente o con anterioridad en otro soporte.

Si bien el acceso a Internet de banda ancha no resuelve problemas estructurales de exclusión social y económica, el establecimiento de condiciones de acceso deficientes, desiguales o discriminatorias puede agravar esta situación. Esto es, en el nuevo escenario digitalizado, las características de la expansión de la banda ancha y los tipos de experiencia de navegación por allí vehiculizados se convierten en elementos cruciales en la búsqueda de trazar un abordaje complementario y convergente de los niveles de acceso ciudadano al sistema de comunicación. Este planteo exige afinar las definiciones sobre banda ancha⁶⁴, brecha digital⁶⁵ y neutralidad de la red⁶⁶. Profundizar estos debates supone repensar con criterio prospectivo las condiciones en que será posible la democratización del conocimiento y la información, no sólo en términos de recepción sino también de emisión. Estas tres nociones no son trabajadas en esta tesis pues su tratamiento insumiría una extensión de páginas que el trabajo elige destinar al análisis del objeto de estudio. Por tanto, se reconoce la relevancia de dichos conceptos en la construcción de indicadores de acceso y participación ciudadana en un escenario convergente. Pero se entiende que por los objetivos reconocidos y por el tema de interés abordado resulta prescindible su desarrollo en profundidad.

El siguiente cuadro resume los puntos para ser considerados en la construcción del indicador de acceso ciudadano en un escenario de convergencia de sectores:

⁶⁴ La Comisión de Banda Ancha para el Desarrollo Digital, organismo constituido por la UNESCO y la UIT, ha definido a la banda ancha como “el acceso a Internet de alta velocidad, el cual se encuentra siempre activo y capaz de proveer múltiples servicios en forma simultánea” (2014: 16).

⁶⁵ Este término refiere a la desigualdad de posibilidades y oportunidades en el acceso a las redes y en la calidad de ese acceso. Este trabajo entiende que una mirada crítica debe enfatizar en el contexto histórico-social en el que se desarrolla la cultura digital.

⁶⁶ Sobre neutralidad de la red, la Declaración Conjunta de Relatores de Libertad de Expresión de 2007 citada arriba planteó que “el tratamiento de los datos y el tráfico de Internet no debe ser objeto de ningún tipo de discriminación en función de factores como dispositivos, contenido, autor, origen y/o destino del material, servicio o aplicación”. Además, señala que se debe “exigir a los intermediarios de Internet que sean transparentes respecto de las prácticas que emplean para la gestión del tráfico o la información”.

Indicador de acceso ciudadano en la convergencia de sectores

<i>Convergencia de sectores</i> <i>Indicador de acceso ciudadano (servicio universal)</i>	
<i>Regulación y decisiones</i>	<i>Mapa empírico</i>
Definición de los servicios - <i>Audiovisual</i> - <i>Telecomunicaciones</i> - <i>Internet</i> Definiciones de Banda Ancha Neutralidad de la red - <i>Definición</i> Posiciones dominantes - <i>Definición</i> - <i>Límites</i> - <i>Contraprestaciones</i> Usos de soportes - <i>Desagregación de redes</i> - <i>Reservas y criterios sobre espectro</i> - <i>Uso de troncales públicos</i> Brecha digital	Evidencia de alcances de cobertura geográfica Modalidad y niveles de los accesos a Internet, medios audiovisuales y telefonía fija y digital Principio de no discriminación evidenciado Cumplimiento de límites a posiciones dominantes Evidencia de efectividad de las disposiciones en la aplicación Políticas visibles sobre brecha digital
Contexto socio-económico	

Tabla 3. Indicador de acceso ciudadano en la convergencia de sectores. Elaboración propia.

2.8.4 Participación ciudadana en el audiovisual

El citado documento de UNESCO señalaba que “la participación implica la intervención del público en la producción y en la administración de los sistemas de comunicación” (UNESCO, 1977: 4). Allí reconocía tres diferentes niveles en esta dimensión: producción, adopción de decisiones y planificación. En el análisis de estas tres dimensiones es posible señalar que el primero refiere a la intervención directa de los ciudadanos en la producción de mensajes masivos; el segundo apunta a la participación en la toma de decisiones respecto a los medios masivos; y el tercero da cuenta de la contribución concreta de la ciudadanía en la elaboración de políticas de comunicación. Este apartado desarrolla y explica los índices que deben ser considerados para la

reconstrucción del indicador de participación ciudadana en el presente.

Para la producción de programas (primer nivel) se contemplan espacios de programación, legislación adecuada para la inclusión de diferentes formas de expresión audiovisual (medios públicos, comunitarios, indígenas, etc.), subsidios, fondos concursables, préstamos o beneficios impositivos para contar con recursos técnicos y capacitación profesional. Dentro de este nivel se incluye también la promoción de productoras independientes en la generación de contenidos y las llamadas experiencias de “acceso comunitario” para dar lugar a la expresión de grupos minoritarios o marginales en representación en los canales tradicionales. En este apartado es importante prestar atención a varios índices: a la existencia o no de recursos infraestructurales y a los criterios de su utilización (desde plantas transmisoras hasta reservas de espectro, pasando por reglas de *must-carry* para el transporte de señales de terceros); a las reglas, generales y particulares, de financiamiento; a la implementación de medidas de fomento, promoción o subsidios a la producción, y a los criterios predominantes que rigen estas medidas. Además, cabe incluir en este nivel la revisión de indicaciones, si las hubiere, sobre límites a la constitución de redes, así como el establecimiento de cuotas de pantalla para producciones propias de las emisoras, locales, federales o nacionales⁶⁷. El señalamiento de estos límites u obligaciones puede apuntalar la descentralización de la producción y la participación de mayores sectores de la población en la generación de contenidos (productoras locales, pequeños canales, organismos públicos, universidades u organizaciones comunitarias). Sobre la existencia de diferentes tipos de expresión audiovisual como un camino a la generación de una mayor diversidad cultural y política en los contenidos, la Relatoría de libertad de expresión de la CIDH señaló:

la igualdad en el ejercicio de la libertad de expresión (...) requiere tres componentes: pluralidad de voces (medidas antimonopólicas), diversidad de las voces (medidas de inclusión social) y no discriminación (acceso en condiciones de igualdad a los procesos de asignación de frecuencias)(CIDH, 2009: 8).

Además, la Declaración Conjunta de Relatores de 2007 analizó el proceso de reconversión digital de las señales y planteó:

en la planificación de la transición de la radiodifusión análoga a la digital se debe considerar el impacto que tiene en el acceso a los medios de

⁶⁷ Estos índices también pueden ser expresivos del acceso a contenidos diversos.

comunicación y en los diferentes tipos de medios (...) Se deben adoptar medidas para asegurar que el costo de la transición digital no limite la capacidad de los medios comunitarios para operar.

En el segundo nivel de participación se ubica la arquitectura institucional generada por cada país para regular y controlar el funcionamiento de los medios privados –con o sin fines de lucro- y para organizar la gestión de los medios estatales. La organización de las instituciones constituidas para estos fines da cuenta de las formas de representación existentes del conjunto de la sociedad en la toma de decisiones sobre el sistema mediático. Este diseño puede incluir varias formas de representación: desde la tradicional político-partidaria hasta los diferentes espacios de organización sectorial y de la sociedad civil. El complejo equilibrio que deben alcanzar estas instituciones debe armonizar participación plural -que evite medidas discrecionales- y capacidad de resolución de conflictos -que supere peligros de inacción o indefinición-. Un análisis riguroso de este aspecto debe contemplar las tradiciones políticas y culturales de cada país para dar cuenta de la pertinencia, efectividad y profundidad de los mecanismos participativos de seguimiento, control y gestión de los medios de comunicación. Algunos elementos importantes a tener en cuenta son los alcances y la capacidad de acción de estas autoridades, la posible confusión o superposición de funciones con otros organismos, y las implicancias de sus acciones concretas, más allá de sus objetivos y obligaciones legales. Del mismo modo, forma parte central del análisis de este nivel la revisión de la composición de estas instituciones, su dependencia formal y real de otras instituciones estatales, los mecanismos formales y reales para la toma de decisiones, y la transparencia de su acción.

El nivel más profundo de participación ciudadana (tercer nivel) apunta a la intervención de diferentes sectores políticos y sociales en los diversos espacios formales e informales donde se disputa la incidencia en la planificación del sistema mediático audiovisual. En este punto, la participación de la ciudadanía en la elaboración de políticas públicas de comunicación debe ser colocada en el contexto real que cada país evidencia en su entramado político y económico. Es preciso advertir que “no hay una relación necesaria entre el número de participantes de un proceso de toma de decisiones y la decisión que eventualmente se toma. Ser un actor, identificándose a sí mismo como alguien que tiene un interés en el resultado de la decisión, no es de ninguna manera una declaración de poder” (Freedman, 2006: 8). Dicho de otro modo, participar no garantiza tener poder de influencia. Muchos pueden participar pero las decisiones

pueden ser tomadas por unos pocos y en circunstancias opacas. No debe descartarse que una participación ciudadana amplia pueda servir de instancia legitimadora de definiciones finales que no se desprenden necesariamente del debate desatado en el proceso de elaboración de las políticas. Además, al pensar la participación ciudadana se debe incorporar la dificultad de pensar “lo público” como una dimensión incluyente, pero “en el marco de representaciones colectivas -en tanto interpretaciones y evaluaciones- no siempre similares y compartidas, sino también diferentes, contradictorias y hasta antagónicas” (Exeni, 1998: 95). La consideración de “lo público” también debe contemplar un contexto económico y social, como el argentino, que otorga -y otorgó históricamente- posibilidades materiales y simbólicas de acceso y participación desiguales en los medios masivos de comunicación y en el espacio público.

El cuadro a continuación esquematiza los puntos enumerados arriba, que deben ser considerados en la construcción del indicador de participación ciudadana en el sector audiovisual:

Indicador de participación ciudadana en el sector audiovisual

<i>Sector Audiovisual</i> <i>Indicador de participación</i> <i>(producción, adopción de decisiones, planificación)</i>		
<i>Dimensiones del indicador</i> ⁶⁸	<i>Regulación y decisiones</i>	<i>Mapa empírico</i>
Producir programas (producción)	Espacios de programación Tipos de medios “Acceso comunitario” Promoción de la producción - Reglas y criterios - Límites a redes - Cuotas de pantalla - Mínimos de producción propia	Existencia de medios de diverso tipo Evidencia de espacios de programación o “acceso comunitario” Resultados de políticas de promoción
Infraestructura para emitir (producción)	Modalidades de financiamiento - Criterios y reglas Recursos disponibles - Subsidios, fondos, préstamos, beneficios. - Reservas de espectro - Reglas de must-carry	Transparencia en gestión y mecanismos Cumplimiento de reglas, criterios y obligaciones
Programas contenidos (adopción de decisiones)	Autoridades de aplicación - Alcances - Representaciones Organismos de gestión, control y asesoramiento - Formas de representación - Arquitectura institucional - Prerrogativas	Efectividad de mecanismos de participación y representación Alcances reales de autoridades de aplicación Cumplimiento y transparencia de reglas y obligaciones
Administración (adopción de decisiones)	Foros de consulta	Dinámicas reales de gestión y control Periodicidad y transparencia de foros Actores efectivamente involucrados
Planes de empresas audiovisuales (planificación)	Canales de participación en elaboración de planes Mecanismos de consulta y elaboración	Transparencia y publicidad de mecanismos Dinámicas de resolución de conflictos
Planificación nacional (planificación)		
<i>Contexto socio-económico</i>		

Tabla 4. Indicador de participación ciudadana en el sector audiovisual. Fuente: elaboración propia.

⁶⁸ Esta columna da cuenta de las dimensiones, señaladas en la citada reunión de Belgrado de 1977, que integran, en los diferentes niveles reconocidos, el indicador de participación ciudadano en los medios.

2.8.5 Participación ciudadana en el entorno digital

Cualquier plan nacional digital o cualquier planificación estructural de un país en la transición hacia un sistema digitalizado de comunicaciones debe elaborarse en forma participativa. Para esto, deben contemplarse diferentes instancias y mecanismos que expresen tradiciones políticas locales. También debe buscarse la invención de nuevas modalidades para la inclusión de sectores que tengan dificultades para tomar parte de estos espacios, por motivos económicos, geográficos, lingüísticos o físicos. Al mismo tiempo, la revisión constante de las implementaciones de estos planes debe respetar auditorías participativas, públicas y transparentes. A esta meta contribuye la conformación multisectorial y pluripartidaria de las autoridades de aplicación de regulaciones o planes, y la existencia de organismos internos de fiscalización ciudadana.

Por otra parte, el recorrido trazado por este artículo intenta demostrar que incluso las definiciones que a primera vista se presentan como meramente técnicas comportan valoraciones económicas, sociales y políticas. Los debates necesarios, aunque poco expandidos, sobre el modo de utilización del espectro radioeléctrico en el futuro constituyen un ejemplo claro de esta advertencia. La participación ciudadana ampliada en los procesos de gestación, reglamentación y seguimiento de las políticas destinadas al espacio comunicacional legitima socialmente las definiciones. Además, contribuye a la concientización respecto al valor económico y cultural de las tecnologías de la comunicación y la cultura. Si bien una participación amplia y plural no garantiza la eficacia de esa acción, resulta claro que la manera en que una cuestión se instale en la agenda institucional tendrá consecuencias sobre la forma de tratarla, los actores convocados al debate y los caminos de su resolución (Califano, 2013). Del mismo modo, los procesos participativos de debate sobre las políticas públicas para la organización de un renovado entorno comunicacional pueden favorecer una interpelación política y cultural -y no sólo económica- al cambio que supone el proceso de convergencia. Esto es, los criterios para la utilización del espectro radioeléctrico y para el desarrollo y uso de canales físicos deben alcanzarse mediante mecanismos que permitan el conocimiento público de las diferentes posturas sobre las definiciones a realizar.

En este punto, el desafío es grande dado que requiere el esfuerzo de pensar en forma conjunta a sectores regulados históricamente de manera separada, desde criterios

diferentes⁶⁹ (Van Cuilemburg y McQuail, 2005), con autoridades de aplicación diferenciadas, y con lógicas de funcionamiento de derrotero propio. Un debate incipiente discute sobre la disyuntiva entre una ley general convergente o leyes complementarias que contemplen el escenario convergente. Ha surgido también la noción de un regulador convergente que agrupe a todas las instituciones vinculadas a la organización de los sectores involucrados en la convergencia. En todo caso, la apuesta requiere una mirada integral y complementaria sobre el amplio sector informacional (telecomunicaciones, audiovisual e informática) y acciones políticas en el mismo sentido. A esto debe sumarse la iniciativa de articulación de organismos en varios niveles, con un renovado criterio inclusivo y participativo, características que no siempre se evidencian en la práctica en estos sectores relevantes. Por un lado, “del estudio de los momentos paradigmáticos en la organización de los sistemas de medios, se concluye que mientras que los gobiernos y el sector empresarial se involucraron en la definición de políticas, la sociedad civil tuvo un protagonismo mucho menor” (Mastrini, 2013b: 67). Mientras que en el sector de las telecomunicaciones, las empresas surgidas de la privatización de los monopolios públicos han demostrado gran capacidad para incidir en los procesos de regulación sectorial en América Latina (Fontanals, 2015). A esta última dinámica ha contribuido, por un lado, la lógica de negociación directa manejada desde los Estados en el sector, y por el otro, los recursos disponibles de estos actores privados para la acción política: manejo de un sector estratégico para consumidores y para la actividad económica sectorial y general.

El panorama desafiante se complementa con la evidencia de un sector informacional con un alto grado de dinamismo, lo que genera un creciente desfase entre la realidad de sus movimientos y las reglamentaciones aplicables a éstos. Se corre el riesgo de que la legislación vaya siempre detrás de las acciones de los actores para convalidar situaciones consumadas. Para responder a esta complejidad, una opción posible es dotar a las autoridades de aplicación de una capacidad de acción que le permita realizar actualizaciones, adaptaciones o interpretaciones de la ley ante cambios en el escenario afectado. Para esto, su actuación debe estar reglada claramente y sujeta a condiciones específicas, como no contradecir con sus acciones la legislación que aplica. Además de la claridad y el consenso necesario sobre las prerrogativas delegadas a estas

69 Históricamente las telecomunicaciones fueron reguladas desde criterios predominantemente técnicos y económicos (desarrollo de infraestructura), mientras la radiodifusión se organizó desde su inicio fundamentalmente sobre consideraciones de tipo social y cultural (libertad de expresión, diversidad).

autoridades, deberán contar con una composición plural y representativa, solvencia técnica sostenida en un corpus de investigación e información confiable sobre su campo de acción. A esto debe sumarse una legitimidad política y social emanada de su intervención sostenida en el tiempo.

El siguiente cuadro traza los índices fundamentales para la elaboración del indicador de participación ciudadana en el sistema comunicacional en la convergencia de sectores:

Indicador de participación ciudadana en la convergencia de sectores

<i>Convergencia de sectores</i> <i>Indicador de participación ciudadana</i> <i>(producción, adopción de decisiones, planificación)</i>		
<i>Dimensiones del indicador</i>	<i>Regulación y decisiones</i>	<i>Mapa empírico</i>
Producir programas, formatos, software, aplicaciones (producción)	Tipos de medios Promoción de la producción - <i>Reglas y criterios</i> - <i>Limites a redes</i> - <i>Cuotas de pantalla</i> - <i>Mínimos de producción propia</i> Políticas de generación de software Políticas de reproducción en la red - <i>Limitaciones</i> - <i>Incentivos</i>	Existencia de medios de diverso tipo en diversos soportes Resultados de políticas de incentivos y limitaciones Capacidades de programación
Infraestructura disponible (producción)	Modalidades de financiamiento - <i>Criterios y reglas</i> Recursos disponibles - <i>Subsidios, fondos, préstamos, beneficios.</i> - <i>Criterios de uso y organización de soportes físicos e inalámbricos.</i>	Transparencia en gestión y mecanismos Cumplimiento de reglas, criterios y obligaciones
Administración de servicios y redes (adopción de decisiones)	Autoridades de aplicación - <i>Alcances</i> - <i>Representaciones</i> - <i>Cooperación y complementariedad</i> Organismos de gestión, control y asesoramiento - <i>Formas de representación</i> - <i>Arquitectura institucional</i> Foros de consulta	Efectividad de mecanismos de participación y representación Alcances reales de autoridades de aplicación Gestión transparente Cumplimiento de reglas, criterios y obligaciones Dinámicas reales de gestión y control Periodicidad y transparencia de foros
Planificación nacional digital (planificación)	Canales de participación en elaboración de planes Mecanismos de consulta y elaboración Limitaciones globales o regionales a la planificación o legislación nacional	Actores efectivamente involucrados Transparencia y publicidad de mecanismos Dinámicas de resolución de conflictos Capacidad de acción regulatoria nacional
<i>Contexto socio-económico</i>		

Tabla 5. Indicador de participación ciudadana en la convergencia de sectores. Elaboración propia.

2.8.6 Sostenibilidad para la diversidad y el pluralismo

Este apartado expone brevemente los desafíos que plantea el mapa audiovisual ampliado para la sostenibilidad económica de la diversidad y el pluralismo mediático necesario en toda democracia. Se trata de una problemática que demanda variados aportes desde diferentes enfoques. Por tanto, sin pretender agotar todas las observaciones posibles, el trabajo entiende necesario complementar el desarrollo teórico realizado sobre los indicadores de acceso y participación ciudadana con una reflexión sobre las posibilidades y condicionantes del financiamiento en el entorno comunicacional digitalizado. Este escenario se transformó en Argentina en forma vertiginosa durante el siglo XXI en un proceso que no tenía las mismas características durante el periodo analizado y en el momento en que se imprime este trabajo. Por tanto, algunos fragmentos de la descripción incluida en este apartado no tienen correspondencia exacta con el grado de materialización que el proceso de convergencia mostraba en el periodo 2003-2009. En efecto, muchas de las características e interrogantes de este proceso en la actualidad se manifestaban incipientemente en el periodo analizado en esta tesis. Sin embargo, por tratarse del mismo fenómeno, el trabajo entiende pertinente incorporar una reflexión crítica sobre el escenario comunicacional convergente, entendido este como un proceso, que en tanto tal desborda el recorte temporal. No obstante esto, el análisis pone particular atención en no trasladar el estado de situación actual de ese proceso de convergencia al contexto en el que el objeto de estudio es abordado según el recorte temporal. De este modo, el objeto de estudio es reconstruido de tal forma que expresa algunas particularidades que evidenciaba el proceso de convergencia en el periodo analizado.

El ingreso a la cuestión del financiamiento en el territorio mediático desde los indicadores el acceso y participación ciudadana precisa recuperar lo señalado sobre el financiamiento de los medios públicos: es el ciudadano quien financia los medios de comunicación, por vías directas o indirectas. La sociedad en su conjunto sostiene la producción audiovisual cuando se otorgan beneficios impositivos a medios privados, cuando se dictan regulaciones de protección y/o promoción de expresiones culturales, o cuando se establece el mantenimiento de medios estatales por medio de partidas presupuestarias. En las telecomunicaciones la situación aparece más sencilla y evidente: cada usuario paga directamente por los servicios que utiliza, previo acceso al equipamiento tecnológico acorde. Como ha sido señalado, el acceso ciudadano en un

entorno digitalizado es también el acceso a Internet como plataforma multisoporte para el contacto con producciones audiovisuales informativas y culturales. Por tanto, la dificultad aquí reside en reconocer el criterio dominante que rige el acceso a servicios audiovisuales en diferentes soportes, la calidad y la extensión geográfica de estos servicios. Este aspecto requiere particular atención a partir de la constatación de propuestas diferenciadas de acceso a Internet y a contenidos audiovisuales según capacidades de pago, modalidades habituales de uso y disponibilidad geográfica.

Una pregunta para hacerse desde el punto de vista del acceso y la participación en los medios remite a la existencia o no de mecanismos para resolver las desigualdades en las capacidades de acceso a servicios audiovisuales, de banda ancha o de comunicación telefónica móvil de calidad⁷⁰. Vale decir, la potencialidad tecnológica real de brindar un servicio universal convergente, con la provisión de internet, contenidos audiovisuales y servicios telefónicos para todo el territorio, puede verse seriamente limitada por modalidades de acceso y participación onerosas y/o condicionadas que reproduzcan ciudadanía comunicacionales estratificadas. En otras palabras, la pregunta a responder es cómo se puede financiar el acceso y la participación ciudadana en términos equitativos y democratizadores en escenarios comunicacionales convergentes.

El proceso de la convergencia tecnológica plantea dificultades significativas para la sostenibilidad de un mapa diverso de contenidos audiovisuales, con medios de diferente tipo y asentados en variados soportes. Esto es, el contexto audiovisual actual, y sus tendencias más notorias, muestra una multiplicidad de señales, entre generalistas y temáticas, repartidas entre la oferta hertziana, la televisión por cable y la satelital. A esto debe sumarse la implementación de la TV digital, que avanza por estos días en América Latina⁷¹ con la posibilidad de multiplicar las señales soportables en el canal radioeléctrico, y la expansión de la televisión por internet, que ofrece modalidades gratuitas y onerosas, con transmisiones en directo y/o a la carta o desprogramada. Es posible agregar a estas opciones las plataformas para compartir contenidos audiovisuales, profesionales y amateurs, como Vimeo o Youtube. En el caso de la radio, las experiencias son menos conocidas, pero el *podcasting* representa una opción desprogramada de audición de contenidos radiofónicos al tiempo que aparecen emisoras

⁷⁰ La inclusión de la telefonía móvil en esta observación responde a que, a partir del uso de líneas de telefonía móvil con servicios de Internet, es creciente el acceso a contenidos audiovisuales a través de aplicaciones y programas con teléfonos celulares.

⁷¹ El proceso de transición tecnológica ya finalizó en varios países de Europa y en Estados Unidos.

que transmiten exclusivamente *on-line*⁷² y que incluyen contenidos multimedia en su propuesta. Esto es, ecosistema comunicacional en construcción dispara un serio interrogante sobre el financiamiento continuo de una oferta diversa, multisoprote y multiformato. La dificultad de asegurar modos predecibles y estables de financiamiento para la producción audiovisual diversa se explica por las características económicas específicas señaladas respecto de las industrias de la comunicación (ver apartado 2.2).

Esta advertencia convoca a construir indicadores de acceso y participación ciudadana que logren condensar estados puntuales de situación, pero desde una mirada histórica que, además, contemple la dinámica crecientemente veloz del proceso de convergencia. La encrucijada actual incluye preguntas abiertas sobre: la elasticidad de la oferta publicitaria para sostener el financiamiento del audiovisual expandido; sobre el consenso social necesario para legitimar la sostenibilidad de medios y plataformas digitales con fondos públicos; y sobre los peligros de segmentación social que conllevaría la instauración de sistemas audiovisuales digitalizados guiados predominantemente por modelos de pago directo de abonos.

Desde una mirada del derecho a la información, se ha planteado la necesidad de fomentar el pluralismo y la diversidad mediática permitiendo la sostenibilidad de los medios existentes pero también impulsando a los emergentes. Sin embargo, subsiste la dificultad de encontrar soluciones realistas para cada contexto particular. En todo caso, se sugiere que los “fondos aportados por el Estado no deben superar ciertos umbrales y el proceso de selección tiene que ser transparente y participativo, y contar con el involucramiento de los sectores de la sociedad civil interesados, entre otras consideraciones” (Loreti y Lozano, 2014: 170).

Se impone así aguzar la mirada en mapas comunicacionales integrados por actores con magnitudes económicas muy desiguales, con diferentes objetivos, provenientes de actividades diversas y con distintas condiciones previas de desarrollo (con ventajas o desventajas históricas). Conviven en un mismo espacio audiovisual: compañías telefónicas globales; corporaciones multimediatas de expansión global, regional, nacional o local; cooperativas de servicios públicos de envergaduras económicas variables; productoras de contenidos audiovisuales; medios comunitarios; empresas mediáticas familiares; audiencias/usuarios. A estos debe sumarse la actividad de llamadas plataformas OTT (*over the top*) como Netflix, Youtube, Facebook y Twitter.

⁷² La transmisión en línea en espejo de las señales radiofónicas hertzianas ya son una norma para las emisoras de distinto tipo.

Las condiciones de sostenibilidad económica en el entorno audiovisual digitalizado tienen estrecha vinculación con las regulaciones aplicadas en tal sentido a cada sector involucrado (audiovisual, Internet y telecomunicaciones). Por lo tanto, la búsqueda de la generación de condiciones democráticas y equitativas para el acceso y la participación ciudadana de los diferentes actores comunicacionales en el proceso de convergencia (incluidos los usuarios y audiencias) se enfrenta a la situación señalada en este trabajo: las telecomunicaciones y el audiovisual fueron sectores regulados históricamente desde criterios diferenciados. Se trata de mecanismos regulatorios sectoriales con lógicas diferentes, de cuya complementariedad surgen las posibilidades y condicionantes para el acceso y la participación ciudadana en el entorno comunicacional digitalizado. En efecto, los servicios audiovisuales son contemplados generalmente según estándares internacionales de libertad de expresión, entendida como derecho humano⁷³. De esta forma, su regulación es amparada bajo directrices emanadas de UNESCO, a través de la Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales de 2005. Por el otro lado, los servicios de telecomunicaciones han sido incluidos en 1997 por un conjunto importante de países (entre ellos, Argentina) dentro de los servicios que la OMC incluye en sus acuerdos de liberalización mundial⁷⁴. Esta situación plantea, por tanto, debates en curso en torno a las formas apropiadas de regular este proceso convergente. Esta tesis no se propone presentar esos debates pero subraya que las políticas y normativas que aborden la problemática deben ser analizadas desde los indicadores propuestos para dar cuenta de su capacidad democratizadora⁷⁵. Sobre estos debates, y como modo de reconocer un lineamiento internacional que aborda este campo problemático, se cita la ya mencionada Declaración Conjunta sobre Libertad de Expresión e Internet de 2011:

- 1.a. La libertad de expresión se aplica a Internet del mismo modo que a todos los medios de comunicación (...)
- 1.c. Los enfoques de reglamentación desarrollados para otros medios de comunicación -como telefonía o radio y televisión- no pueden transferirse sin más a Internet, sino que deben ser diseñados específicamente para este medio, atendiendo a sus particularidades.

⁷³ Esta afirmación no implica desconocer los debates frecuentes sobre los criterios preponderantes a considerar tanto en la aplicación como en la elaboración de legislación sobre medios audiovisuales.

⁷⁴ Cuarto Protocolo Anexo al Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

⁷⁵ Este trabajo comparte el enfoque que sostiene que los servicios y contenidos audiovisuales deben ser regulados bajo criterios de libertad de expresión independientemente del soporte de distribución (ver apartado 2.2.1).

2.8.7 Características y alcances de los indicadores

Tal como fueron contruidos, estos indicadores de acceso y participación ciudadana permiten reconocer al objeto como un proceso inserto en un contexto histórico y dinámico. Se busca así evitar el aislamiento estéril de lo analizado e incorpora el objeto de estudio a su entorno y su historia. Estos es, los indicadores se aplican en este caso sobre el objeto de estudio (el SNMP) y no sobre la totalidad del espacio mediático nacional. Esto no implica, sin embargo, la desvinculación de esta institución con el resto de los actores mediáticos y sus movimientos, por las propias características de la herramienta teórico-metodológica. De este modo, las instituciones reconstruidas se entienden como parte de un mapa más amplio y de procesos diversos, en una dinámica histórica que las constituye. Pero al mismo tiempo, los indicadores habilitan la focalización en aspectos centrales y demostrativos de esos procesos, visibles en características particulares del objeto de indagación.

Como se observa, cada indicador se desagrega en dimensiones teóricas e indiciarias para señalar diferentes niveles de graduación de espacios y condiciones de intervención de actores diversos en los medios. Los indicadores alumbran zonas de la problemática analizada de donde surgen preguntas para obtener información o desplegar descripciones de ideas, definiciones, decisiones, leyes, hechos e instituciones. No se trata de indicadores que pretenden congelar en el tiempo al objeto de estudio sino que se cargan de sentido a partir de seguir el movimiento propio de la dinámica que articulan las acciones de actores privados y estatales.

Al mismo tiempo, dentro de esas dimensiones se reconocen índices entendidos como evidencias concretas y reconocibles tanto en la regulación, en las decisiones estatales, en la implementación de esas regulaciones y acciones, como en el mapa empírico existente. Estos índices permiten llenar de contenido informativo a los indicadores en sus diferentes dimensiones. Lo que se reconoce como índices funcionan como líneas o segmentos temáticos más acotados y con mayores grados de especificación que resultan ordenadores de la búsqueda y la construcción de las informaciones o descripciones necesarias. Estos índices suponen un criterio para la organización de la información que colabora y perfila la elaboración de aproximaciones descriptivas de los procesos analizados.

La desagregación de estos indicadores se puede representar gráficamente del siguiente modo:

Organización interna de los indicadores

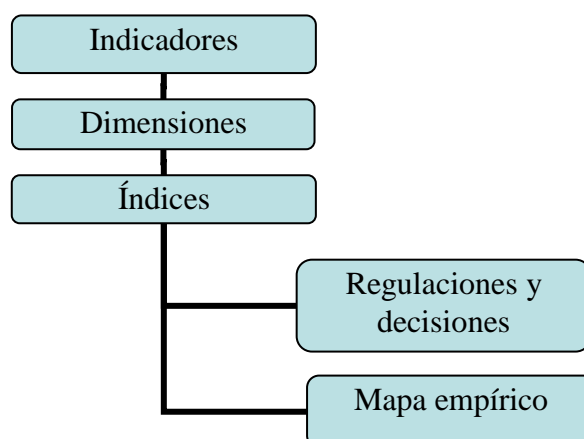


Gráfico 2. Organización interna de los indicadores. Elaboración propia.

Debe advertirse que ordenar la investigación desde estos indicadores no significa volcarse simplemente a llenar casilleros vacíos apuntados por esos índices sino que plantea el desafío de reconstruir procesos políticos, sociales y económicos complejos desde la recopilación articulada de evidencia empírica. Es por intermedio de esos segmentos temáticos que el investigador puede reconocer e identificar las acciones, decisiones, definiciones o las situaciones de hecho que entregan información relevante. Por tal motivo, aunque muchos de los índices pueden incluir cifras, números, porcentajes o datos “duros”, en ellos también se encuentran conclusiones de otras investigaciones, aproximaciones analíticas, observaciones o descripciones que permiten dar cuenta de un estado de situación o que sintetizan procesos.

De este modo, en la búsqueda de cargar de información a los indicadores de acceso y participación ciudadana en sus diferentes dimensiones, la tarea del investigador incluye en este trabajo los siguientes procedimientos o métodos para la producción de evidencia empírica:

a) La revisión y análisis de: informes públicos y particulares; libros e investigaciones académicas vinculadas (tesis de maestría y doctorados, tesinas de licenciatura, compilaciones, sistematizaciones); relevamientos y encuestas de entes públicos y privados; artículos científicos; publicaciones de organizaciones vinculadas a la problemática; artículos periodísticos especializados; documentos públicos

disponibles. Estos textos son citados oportunamente a lo largo del trabajo y eventualmente puestos en diálogo. Al mismo tiempo, en los apartados en los que es necesario comparar, matizar o problematizar cifras se utilizan procedimientos metodológicos puntuales -que son citados y explicados en cada caso- para la interpretación de las mismas.

b) La sistematización y organización de la documentación y la información revisada. Para hacer operativo este orden son fundamentales los indicadores reconocidos y sus índices, así como el recorte temporal realizado y los objetivos de investigación.

c) La realización de 22 entrevistas semi-estructuradas con actores fundamentales de los procesos analizados y con investigadores. De estas, dos entrevistas están dedicadas a profundizar aspectos del marco teórico y por eso son las primeras realizadas en el proceso investigativo. Las restantes se vuelcan a la construcción de información relevante sobre el objeto de estudio. En esta instancia es posible reconocer dos grandes tandas de entrevistas durante un lapso temporal extendido de aproximadamente un año, lo que permite que cada entrevista nutra de elementos a la siguiente. Así, cada consulta llama a interrogar a un nuevo protagonista para completar la información aportada o para contrastarla.

d) El análisis de leyes, resoluciones, decretos o fallos judiciales que implican una regulación normativa vinculada a la problemática abordada.

e) Para la reconstrucción de la más profunda dimensión de la participación ciudadana, aquella que refiere a la planificación del espacio audiovisual, se entiende necesario echar mano a una estrategia de investigación que proporcione mejores herramientas para abordar el proceso complejo de elaboración de legislación y políticas. De este modo, el desarrollo de esta dimensión despliega el llamado “protomodelo verbal” presentado por Oszlak y O'Donnell, (1984) para señalar las dimensiones y características relevantes en el estudio de las políticas estatales. Esta estrategia metodológica permite explicar y responder en profundidad los índices planteados. El siguiente punto desarrolla los puntos centrales de esa propuesta metodológica.

2.8.8 Estado, sociedad y políticas públicas. El Estado en acción

En este apartado se desarrolla brevemente la propuesta metodológica de Oszlak y O'Donnell que este trabajo se plantea utilizar. Su inclusión en este capítulo responde a que se trata de una estrategia compleja de varios pasos que demanda una explicación precisa y amplia. Además, si bien se trata de una herramienta metodológica, los planteos que articulan la estrategia suponen concepciones teóricas sobre el Estado y su relación con la sociedad que esta tesis retoma.

Los autores despliegan la estrategia metodológica de su “protomodelo verbal” para la investigación de las políticas estatales a partir de considerar que el estudio de éstas es importante para conocer las transformaciones del Estado y el modo en que se relaciona con la sociedad civil. Desde esta definición debe entenderse su utilización complementaria en nuestro plan de investigación para profundizar en el conocimiento del indicador de participación ciudadana en el punto referido a la planificación del sistema mediático. Cabe recordar que esta dimensión señala los modos en que se realiza la contribución de la ciudadanía en la elaboración de políticas de comunicación. Justamente esos modos son analizados con la aplicación de esta apuesta metodológica.

Como primera definición, este trabajo entiende al Estado como:

un conjunto de instituciones y relaciones sociales (casi todas ellas sancionadas y respaldadas por el sistema legal de ese estado) que normalmente penetran y controlan la población y el territorio que ese conjunto delimita geográficamente. Esas instituciones tienen como último recurso, para implementar las decisiones que toman, la supremacía que normalmente ejercen sobre el control de los medios de coerción en dicho territorio (O'Donnell, 2004: 12).

Dicho esto, un elemento central de la propuesta de estos autores radica en su capacidad para incorporar, a partir de su abordaje a las políticas estatales, “una visión del Estado ‘en acción’; desagregado y descongelado como estructura global y ‘puesto’ en un proceso social en el que se entrecruza complejamente con otras fuerzas sociales”. Esto supone una noción del Estado como una entidad diferenciada, compleja y contradictoria (Oszlak y O'Donnell, 1984: 559 y 566). Así, los autores entienden a la política estatal como:

un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación a una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil. De dicha intervención puede inferirse una cierta direccionalidad, una determinada

orientación normativa, que previsiblemente afectará el futuro curso del proceso social hasta entonces desarrollado en torno a la cuestión (Oszlak y O'Donnell, 1984: 565).

De esta definición y de la concepción del Estado señalada los autores destacan dos aspectos. Por un lado, la política estatal no se trata de una respuesta aislada sino de un conjunto de iniciativas y respuestas que pueden ser manifiestas o implícitas, y que permite inferir una cierta posición predominante, pero no absoluta ni definitiva, del Estado frente a una cuestión. Pero por otro lado, estas iniciativas y respuestas no necesariamente son homogéneas y coherentes, sino que pueden ser inconsistentes y conflictivas. En definitiva, se resalta “el carácter negociado o abiertamente conflictivo que frecuentemente asumen las tomas de posición del Estado frente a una cuestión” (Oszlak y O'Donnell, 1984: 566).

Para comprender la propuesta es necesario explicar brevemente algunos conceptos operativos que ayudan a “capturar” analíticamente el proceso social en el que interviene la política estatal sobre el sector de las comunicaciones durante el periodo recortado.

Siguiendo a Oszlak y O'Donnell, el primer paso a dar es reconocer la cuestión, entendida como un asunto (necesidad o demanda) socialmente problematizado. La misma tiene un “ciclo vital” que va desde su problematización hasta su resolución. En ese proceso, diferentes actores afectados por esa cuestión toman partido. Sobre el periodo previo al surgimiento de la cuestión como tal y sobre la cuestión misma se deben hacer las siguientes preguntas: ¿Quién y cómo problematiza un asunto?; ¿Quién, cómo y cuándo logra convertirlo en cuestión?; ¿Sobre la base de qué recursos y alianzas?; ¿Con qué oposición?; ¿Cuál es la definición inicial de la cuestión?

A partir del surgimiento de la cuestión, es preciso reconocer la toma de posición del Estado (en caso que lo haya hecho). Esta toma de postura “incluye decisiones de una o más organizaciones estatales, simultaneas o sucesivas a lo largo del tiempo, que constituyen el modo de intervención del Estado frente a la cuestión” (Oszlak y O'Donnell: 1984, 565). Sobre esta actividad del Estado es preciso hacerse en este punto las siguientes preguntas: ¿En qué momento de la historia de la cuestión se produce la primera toma de posición identificable por parte del Estado?; ¿Qué podemos decir acerca de la definición de la cuestión por parte del Estado en ese momento?

Además del Estado existen otros actores que toman posición alrededor de una cuestión concreta que los afecta y adoptan políticas con posibles consecuencias sobre el

proceso social desatado para la resolución de la misma. De la toma de posición de cada actor identificado es posible reconocer recursos y apoyos movilizados. Según los autores, partir de los distintos posicionamientos y del conjunto de políticas privadas y estatales se conforma un complejo proceso social tejido alrededor de una cuestión. En este punto, las políticas estatales son diferentes en relación a otros actores porque cuentan con el sustento de normas de cumplimiento obligatorio, esto es, por las consecuencias que puede generar, aún cuando su cumplimiento pueda ser luego cuestionado. Pero además, las políticas estatales son percibidas como importantes por el resto de los actores, y por lo tanto pueden explicar el contenido y la aparición de posicionamientos de otros actores. Esto lleva a los autores a plantear que las políticas estatales son “nudos” fundamentales en una secuencia de interacciones. Como tales, resultan puntos privilegiados de observación de tramos del proceso social que se teje alrededor de una cuestión. En esa trama compleja de tomas de postura alrededor del asunto que ha sido problematizado socialmente, los modos diferentes de definir la cuestión por los diferentes actores son puntos centrales a reconocer en el proceso social analizado. Se ha dicho que la definición de la cuestión tiene consecuencias sobre las maneras posibles de resolverla. A partir de estas observaciones, los autores desprenden nuevas preguntas de investigación: ¿Cómo influye la toma de posición inicial por parte del Estado respecto de los otros actores sociales? (redefiniciones y toma de posición respecto a la cuestión según los casos); ¿Qué actores sociales y cuando se movilizan buscando influir en el modo de resolución de la cuestión? ¿Qué recursos ponen en juego para ello?; ¿Qué nos enseña esto acerca de su poder relativo, de su grado y tipo de acceso al Estado y de los estilos/preferencias trasuntados en sus políticas?

Siempre siguiendo a los autores, se señala que las políticas estatales generan un doble proceso. Así como la postura estatal motiva posicionamientos de otros actores, también genera procesos hacia adentro del Estado mismo. Por eso, al avanzar la investigación en este sentido es preciso reconocer “unidades” o procesos “burocráticos” internos al Estado. De este modo, la toma de posición de una determinada unidad estatal respecto a una cuestión puede producir repercusiones “horizontales” y “verticales”. Por las primeras se entiende a las “tomas y reajustes de posición de otras unidades”. Las segundas refieren a “la atribución de competencia y en la asignación de recursos (tiempo, personal, dinero, equipo) a unidades formalmente dependientes de la que adoptó la política”. A su vez, estas repercusiones verticales suelen producir “cristalizaciones burocráticas”, entendidas como la “creación de aparatos burocráticos o

adjudicación de nuevas funciones a organismos preexistentes” (Oszlak y O'Donnell, 1984: 569). Cada una de estas zonas del Estado reconocidas puede constituirse en un espacio de posible vinculación entre el Estado y la sociedad, sobre las que puede focalizarse la atención de investigador. De aquí, los autores desprenden una nueva batería de preguntas: ¿Qué procesos burocráticos horizontales y verticales genera la toma inicial de posición por parte del Estado?; ¿Qué consecuencias tiene eso respecto de futuras tomas de posición por parte del Estado?; ¿Qué líneas de conflicto y coalición se van generando alrededor de la cuestión y de las repuestas iniciales de actores sociales y unidades estatales?; ¿Qué segmentos del proceso burocráticos ofrecen puntos de entrada para el ejercicio de influencia por parte de qué actores “privados”?

La propuesta plantea prestar atención a los niveles de contexto desde donde deben comprenderse y analizarse las políticas estatales. En este sentido, los autores ubican un primer nivel de contexto en el proceso social complejo desandado alrededor de la cuestión atendida. En un segundo nivel de contexto se reconoce a la agenda de cuestiones de una sociedad determinada. En este conjunto más amplio de asuntos se involucra el Estado con otros actores, algunos de los cuales quizás también participen del proceso social recortado por la investigación. En este nivel entonces es posible reconocer un estado de la correlación de fuerzas en la que se inscribe la historia de la cuestión focalizada. Un tercer nivel de contexto refiere a la estructura social como contexto de la agenda, sobre el que es posible hacer un acercamiento más general de algunas características de la sociedad en la que se produce el proceso investigado.

Es posible representar gráficamente las zonas analíticas a construir de la siguiente manera:

Zonas analíticas del “protomodelo verbal”

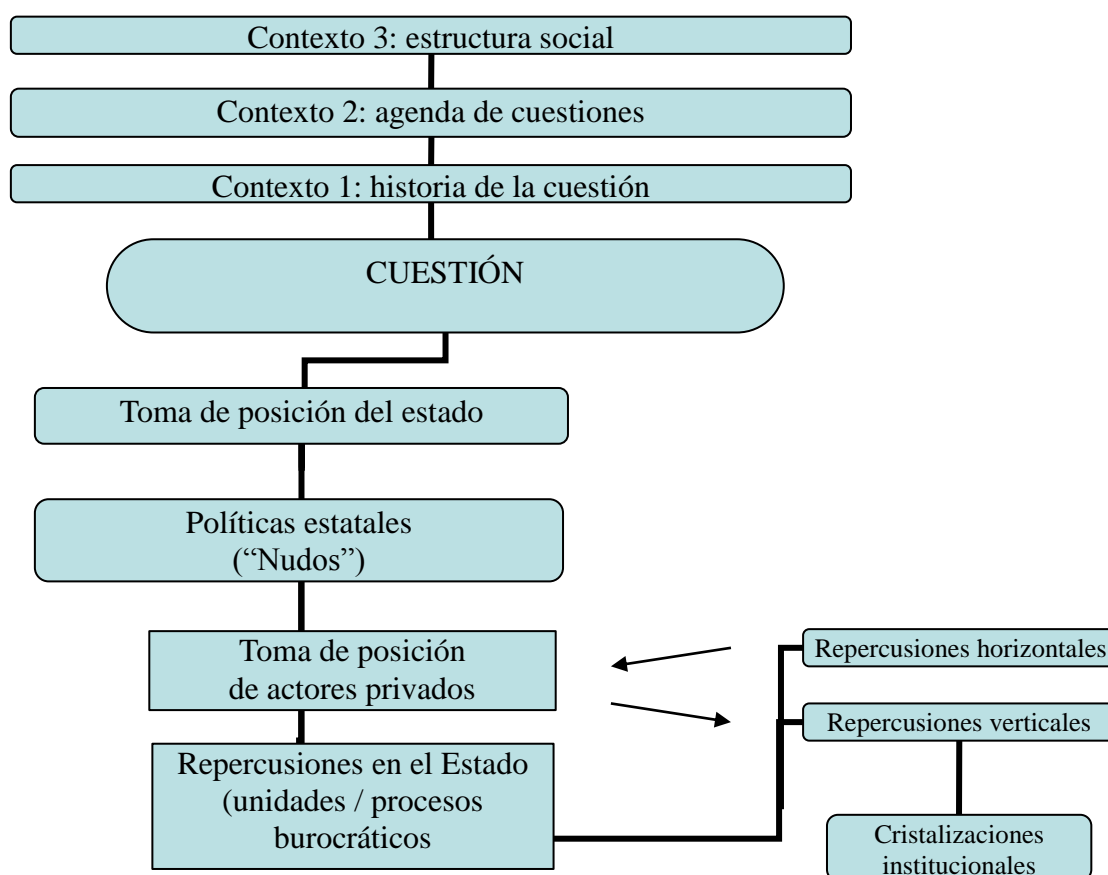


Gráfico 3. Zonas analíticas del “protomodelo verbal”. Elaboración propia.

2.9 El camino de la investigación

La investigación cuenta con diferentes momentos e instancias que es posible resumir para dar cuenta del proceso de construcción de conocimiento que tiene como consecuencia este texto. Si bien la dinámica de las actividades no es lineal ni esquemática como se presenta, es posible trazar grandes etapas atravesadas por la investigación.

Para iniciar el trabajo se realiza la lectura de una primera tanda del material fundamental para la elaboración del marco teórico y metodológico. A partir de allí se define el recorte temporal y se redactan los objetivos (general y específicos), la hipótesis y la pregunta de trabajo. Con esa guía más precisa para organizar las tareas se avanza en la lectura de una segunda tanda de textos teóricos y se inicia la búsqueda de documentos de diversa índole y de material académico para recuperar datos empíricos en la reconstrucción del proceso analizado. A partir de fortalecer la base teórica del trabajo y

de reconocer marcos ordenadores de la información se comienza a redactar el apartado teórico-metodológico. Este último paso exige identificar una tercera tanda de textos académicos pero con un enfoque específico para profundizar en algunos conceptos o para responder a debilidades argumentales y/o conceptuales evidenciadas. Una vez que comienza a completarse la presentación del segmento teórico es el momento de realizar las entrevistas en profundidad a los protagonistas del proceso analizado. De este modo, mientras se cierra la escritura de la parte teórica del trabajo se abre la recopilación de información por medio de los testimonios recogidos. Finalizada una primera serie de 14 entrevistas se diagrama la estructura del índice de la tesis en su fragmento dedicado a la exploración empírica de su objeto de estudio. Con ese índice inicial se lanza el proceso de sistematización de la información recabada por medio de las entrevistas y los textos que aportan información específica sobre el objeto de estudio. A partir de esta organización temática y de contenidos se inicia la escritura de aquello que surge del análisis de los testimonios y los textos seleccionados. Con ese material producido se realizan ocho nuevas entrevistas para complementar y contrastar (y eventualmente rectificar) la información construida. Con las nuevas declaraciones obtenidas se vuelcan nuevos contenidos destinados al análisis del objeto de estudio. La actividad desarrollada permite lograr en este punto el primer borrador de la tesis, lo que motiva a repasar el material teórico-metodológico y a salir en la búsqueda de datos muy concretos pero todavía ausentes o incompletos. Ese repaso conduce a modificar o a precisar algunos conceptos y fragmentos del proceso reconstruido. De allí en adelante es el tiempo de la corrección del texto, primero de fondo y luego de forma.

Una periodización de los diferentes pasos a lo largo de la investigación puede reconocer las siguientes etapas:

Primera etapa: lectura del material teórico; definición de objetivos, recorte temporal e hipótesis; sistematización de textos y documentos varios.

Segunda etapa: redacción de apartado teórico-metodológico; profundización en la lectura del material teórico y de documentos informativos.

Tercera etapa: realización de las entrevistas; creación de una estructura de texto; generación del análisis y sus conclusiones preliminares; presentación escrita del análisis y las conclusiones.

Cuarta etapa: realización de nuevas entrevistas; realización de nuevos análisis; revisión del material y corrección total; presentación final.

Las cuatro etapas reseñadas pueden ser sintetizadas en el siguiente gráfico:

Etapas de la investigación

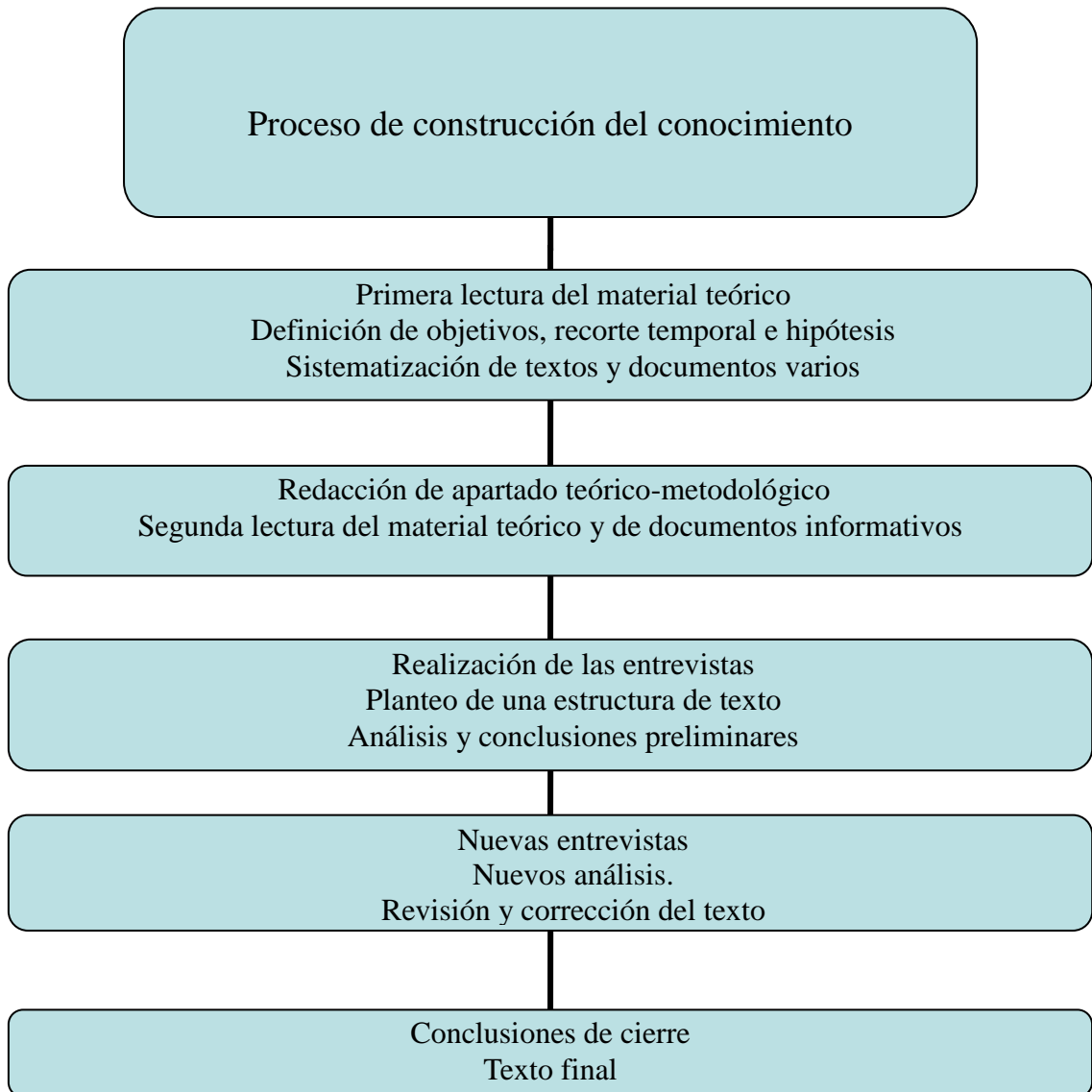


Gráfico 4. Etapas de la investigación. Elaboración propia

Capítulo III

Medios estatales en Argentina

Este capítulo realiza un recorrido histórico por el objeto de estudio: el SNMP y los casos incluidos en su análisis, LS82 Canal 7 y LRA1 Radio Nacional Buenos Aires. Con esto se realiza un breve repaso por las características institucionales que asumieron a lo largo de su historia, sobre todo Canal 7 y Radio Nacional, por su vasta trayectoria. Para completar este panorama se agrega una revisión histórica de los medios estatales en el país (ya no sólo los nacionales y los casos trabajados). Con esto se busca reconocer características particulares y tendencias, con el foco puesto en el acceso ciudadano, la participación ciudadana, la legislación vinculada y las acciones estatales específicas de diferentes periodos. Este repaso entrega un marco contextual histórico necesario al periodo que analiza este trabajo para habilitar interpretaciones y lecturas informadas históricamente sobre el objeto de estudio. Esto es, conocer la historia de estos medios y de su derrotero institucional permite reflexiones en torno a sus cambios en el tiempo y a sus características en el lapso temporal analizado. Como toda reseña histórica este capítulo tiene sesgos y enfoques que se justifican en los objetivos planteados por el trabajo y en las respuestas que intenta dar el mismo.

3.1 Radio Nacional. La historia de la radio estatal

LRA Estación de Radiodifusión del Estado emitió por primera vez en la frecuencia 750 Khz. el 6 de julio de 1937. Ese día inició sus actividades lo que hoy se conoce como Radio Nacional. Fue desde un estudio armado en el segundo piso del Palacio de Correos y Telégrafos en la ciudad de Buenos Aires. Luego de algunos años, la radio se mudó a otro edificio de la misma ciudad. Con un transmisor de 15 Kilowats, la radio comenzó sostenida económicamente por el Estado y no emitía publicidad (Ulanovsky, 2011: 19). No fue la primera emisora del país ni la primera estatal. En el momento de su aparición, ya existían otras radios estatales: Radio Municipal de Buenos Aires, Radio Universidad de La Plata y Radio Provincia de la provincia de Buenos Aires. La particularidad del inicio de la radio del Estado nacional fue que no obedeció a una política decidida ni mucho menos bajo una concepción de servicio público, sino que fue el resultado de un acuerdo del gobierno de ese momento con un proyecto privado. Fue luego que el gobierno nacional de Agustín P. Justo concedió en 1934 por decreto una licencia de emisión por 15 años a la Editorial Haynes, de capitales ingleses, para la

instalación de Radio El Mundo. En el pliego de licitación el Ejecutivo exigía dos horas diarias de la programación de la nueva emisora para anunciar actos de gobierno. La empresa intentó eludir esa obligación y realizó una contrapropuesta, aceptada por el Gobierno, que consistía en instalar otra radio completa con transmisor para el Estado nacional (Agusti y Mastrini, 2005). Así, la radio del Estado nacional nació de una donación realizada por un privado.

En 1947 se puso en funcionamiento una nueva planta transmisora en General Pacheco con un transmisor de 100 Kw. de potencia y la Radio del Estado pasó a tomar la frecuencia 870 del dial en AM. Esta planta fue formalmente inaugurada el 17 de octubre (Día de la Lealtad peronista) luego de un acto público en Plaza de Mayo.

En 1948 la LRA Radio del Estado se convirtió en la cabecera desde Buenos Aires de la cuarta red radiofónica y se constituyó en la cadena oficial de radiodifusión. Era la única que no incluía publicidad, mientras las otras tres cadenas competían por la misma. Con todo esto, para el año 1953, Radio del Estado era todavía un grupo pequeño de radios. A la emisora cabecera se sumaban LRA Santa Rosa, LRA Rosario y LRA Salta. Ese año el Congreso sancionó la ley 14.241 que estableció la creación del Servicio Oficial de Radiodifusión (SOR) al mando del Ejecutivo para gestionar la cadena oficial con fondos públicos.

Dos años después del derrocamiento del gobierno democrático de Juan Domingo Perón en 1955, el gobierno militar de facto decidió cambiar el nombre a Radio del Estado, que pasó a llamarse Radio Nacional.

En 1969 Radio Nacional ya contaba con 20 emisoras en todo el país y entraba a la nueva década con un perfil de programación volcado hacia lo cultural y lo formativo, sostenido en obras teatrales, ciclos de música clásica y ópera. Diez años después, el SOR contaba ya con 29 emisoras de AM y otras seis que transmitían en FM en diferentes provincias (Ulanovsky, 2011). En este periodo, el gobierno militar autodenominado Revolución Argentina, que gobernaba de facto desde junio de 1966, dictó en agosto de 1972 la ley 19.798, que fue la primera regulación integral para las telecomunicaciones. Allí se autorizó a Radio Nacional a emitir publicidad comercial sólo en “áreas de fomento”, donde no existiera una emisora privada.

La extensión que fue alcanzando la red oficial ofreció un importante canal (uno más) el gobierno militar de facto iniciado en 1976 para ampliar los alcances de su estrategia comunicacional. Pese a esta capacidad, Radio Nacional no transmitió en su frecuencia los partidos del Mundial de Fútbol organizado en Argentina en 1978, pero sí

retransmitía al exterior una señal de onda corta que retomaba. En 1981 la radio amplía su propuesta con dos frecuencias de FM. Un año antes la dictadura cívico-militar encabezada por Jorge Videla dictó la ley 22.285 para la organización de la radiodifusión. Allí se estableció que el SOR, donde continuaba incluida Radio Nacional, dependería de la Secretaría de Estado de Comunicaciones, bajo el ala del Ministerio de Economía. El SOR debía ser financiado por asignaciones presupuestarias y lo recaudado por los gravámenes pagados por licenciatarios privados, aunque permitía recibir publicidad a Canal 7 y a las emisoras de frontera⁷⁶.

La recuperación de la democracia en 1983 encontró al SOR con 39 emisoras. Radio Nacional quedó, junto a Canal 7, bajo la órbita de la Secretaría de Comunicaciones y heredaba notorios obstáculos para el logro de su autonomía institucional y económica. Esto lo confirmaron testimonios de los tres directores que tuvo Radio Nacional durante el alfonsinismo. Jorge Neder, en el cargo desde 1985, relató dos anécdotas que marcan las debilidades institucionales de una emisora estatal pocos años después de la recuperación de la democracia. Neder recibió en la misma radio la visita del entonces vicepresidente de la Nación, Víctor Martínez, para reclamar por el levantamiento de la programación del “Rosario” que se rezaba a las 7 de la mañana. Tiempo después vio como el Gobierno nacional le quitó el apoyo a un proyecto de producción compartida con la BBC inglesa. Según Oscar Martínez Zemborain, director desde 1986, la institución no contaban con presupuesto propio, dependía de una Dirección de Contabilidad y Finanzas, tenía dificultades para contar con los insumos básicos para el trabajo y existían todavía sectores sociales que interferían con el rol democrático que debía cumplir la radio. Esto lo ejemplifica la constitución de una pequeña “planta paralela” de personal para superar resistencias internas al nuevo proyecto radiofónico. A esto deben sumarse las exigencias de modificación del perfil de la programación que le realizaron desde la Secretaría de Comunicaciones luego de un reclamo de la entonces diputada María Julia Alzogaray por las críticas que recibían las Fuerzas Armadas desde la emisora estatal (Ulanovsky, 2011: 231-263)

La asunción de Carlos Menem al frente del Ejecutivo nacional deparó numerosas novedades para la radio. En 1989, el flamante director designado, Julio Márbiz, concretó la mudanza de la emisora hacia un espacio emblemático para la radiofonía argentina: el edificio que en 1935 construyó la editorial Haynes en Maipú 555 para

⁷⁶ Artículos 38 y 114 del decreto ley 22.285.

instalar allí a Radio El Mundo en una construcción que tenía como modelo la sede de la British Broadcasting Corporation (BBC) en Londres. Sin embargo, la decisión del cambio de sede se decidió durante el gobierno de Raúl Alfonsín, quien lo autorizó con un decreto. Los principales movimientos en la institución se produjeron en el '89 debido a los despidos, que fueron más de 60 en la emisora cabecera y cientos en las emisoras de provincia, sumados a los retiros voluntarios o casi obligatorios que se dispusieron en cumplimiento de la Ley de Reforma del Estado. La situación incluyó un paro de actividades dentro de la emisora y manifestaciones afuera. La reducción del personal generalizada llevó a la pérdida de autonomía de las radios de provincia y al consecuente aumento de horas de retransmisión de contenido producido en la cabecera (Rossi, 2005).

Bajo el argumento de la emergencia financiera, el gobierno de Menem permitió a través del decreto 1656/92 la contratación de publicidad comercial en los medios estatales integrantes del SOR.

En 1994 la AM 870 concretó una renovación tecnológica que incluía equipos y el remozamiento de un estudio. El dato destacado es que se trató de una donación del Banco Mayo y no de un aporte estatal (Mindez, 2011: 291). El mismo año una nueva frecuencia de FM se sumó a las señales de Radio Nacional, la 98.7, que inició emitiendo música clásica y contenidos culturales.

Los años posteriores a la dirección de Márbiz estuvieron marcados por una importante deuda que arrastraba la institución y por un presupuesto acotado. Estas condiciones las ejemplifica Mario Cella, director entre diciembre de 1999 y mayo de 2001. Había facturas telefónicas impagas que condicionaban los llamados telefónicos, la permanencia de máquinas de escribir en las emisoras y los móviles del servicio informativo que funcionaban desde los años sesenta (Ulanovsky: 2011, 336).

A pocas semanas de la asunción de nuevo presidente, el Congreso aprobó en noviembre de 1999 la ley 25.208 que legisló por primera vez en la historia en forma específica a las emisoras administradas por el Estado nacional. La norma creó Radio y Televisión Argentina (RTA) para hacerse cargo de las estaciones integrantes del SOR, incluidos RAE, Radio Nacional y ATC Canal ⁷⁷. Sin embargo, a poco de asumir, Fernando De la Rúa vetó la ley con el decreto 152/99.

En el primer año del nuevo siglo, con el gobierno democrático entrante surgieron novedades como el servicio de noticias de la radio a través de Internet, que con el

⁷⁷ Las características de esta norma son desarrolladas en profundidad en el apartado 3.3.

tiempo se convertirá en la página web de la radio, y como la FM Supernova, dirigida a una audiencia juvenil, en la frecuencia 96.7.

En 2001, Radio Nacional quedó comprendida dentro del Sistema Nacional de Medios Públicos⁷⁸. Comenzó ese año la recuperación de material sonoro histórico por medio de su migración al soporte digital. Una buena cantidad de ese material fue rescatado de volquetes instalados en la puerta de la emisora durante la gestión de Julio Márbiz, hallados detrás de una pared falsa y en un viejo armario en condiciones notorias de abandono (entrevistas a Saglul y Moncalvillo). Sin embargo, también una parte del archivo sonoro desapareció de las instalaciones en circunstancias nunca aclaradas⁷⁹.

Luego de la caída del gobierno de Fernando de la Rúa en diciembre de 2001, la dirección de la radio recayó en Mario Giorgi, antiguo locutor y periodista de la emisora despedido en la década del '90. Una de las primeras decisiones que tomó fue unificar la identificación de las emisoras dependientes de la institución, que pasaron a ser llamadas Radio Nacional AM 870, Radio Nacional Clásica, Radio Nacional Folclórica y Radio Nacional Faro.

En los 20 años que van de 1983 a 2003 pasaron por la dirección de Radio Nacional 9 directores y durante el periodo de análisis ocuparon ese cargo Adelina “Mona” Moncalvillo, Eduardo García Caffi y María Seoane. Antes de ellos, estuvieron al frente de la emisora: Luís Domeniani, Jorge Neder, Oscar Martínez Zemborain (periodo de Alfonsín), Julio Márbiz, Patricia Barral (periodo de Menem), Mario Cella y Marcelo Manuele y Mario Giorgi (gobierno de Duhalde). De ellos, quien se desempeñó en el cargo por más tiempo fue Julio Márbiz, que lo hizo durante 6 años. De los restantes, sólo un par permaneció poco más de dos años. Por lo tanto, no sorprende que una reflexión común de todos ellos sea no haber podido contar con el tiempo suficiente “para desarrollar, ampliar o completar sus gestiones” (Ulanovsky, 2011: 253).

En un balance del derrotero institucional de Radio Nacional, Carlos Ulanovsky destaca que “probablemente lo más desgastante hayan sido los reiterados pasamanos legales y jurídicos que, desde su fundación hasta hoy, padeció LRA” (2011: 330). El autor del libro que utiliza este trabajo para reconstruir gran parte de la vida de la emisora enumera los organismos estatales en los que estuvo incluida, aunque no

⁷⁸ Se profundiza la descripción de esta institución en el apartado 4.3.

⁷⁹ La propia Adelina “Mona” Moncalvillo reconoció que durante su tiempo al frente de la radio debió buscar personalmente material de archivo colocado como basura en la vereda de la radio de manera involuntaria por el personal de limpieza. Del mismo modo, ratificó la pérdida de una cantidad importante de material. Entrevista realizada para esta tesis en Buenos Aires el 17 de mayo de 2016.

siempre cobijada:

Fue de Correos y Telégrafos, de la Dirección de Comunicaciones, de la Secretaría de Comunicaciones; de la Subsecretaría de Informaciones; del Ente de Radio y Televisión (ERT) y del Conart (Consejo Nacional de Radio y Televisión). Fue del Comfer y del Servicio Oficial de Radiodifusión; de la Secretaría de Información Pública, de Prensa y Difusión, de la Secretaría de Cultura y del Sistema Nacional de Medios Públicos así como ahora es de Radio y Televisión Argentina (RTA) (Ulanovsky, 2011: 331).

Esta reseña cierra en 2003, año indicado como inicio del periodo que analiza este trabajo.

3.2 Canal 7. Reseña institucional histórica

La primera transmisión de Canal 7 se produjo el 17 de octubre de 1951 y fueron las imágenes de un acto peronista por el Día de la Lealtad en la Plaza de Mayo. En septiembre del mismo año se habían realizado las primeras imágenes de prueba con un retrato de Eva Perón. Una figura central de la radiodifusión argentina en su surgimiento, Jaime Yankelevich, fue el encargado de hacer posible esa primera emisión, en la que participaron también los pioneros de la radiofonía César Guerrico y Enrique Susini. De este modo, con el saludo del presidente Perón y de su esposa Eva Duarte quedó formalmente inaugurado LR3 Radio Belgrano Canal 7. Si bien no resulta claro descifrar si se trató de un proyecto iniciado por el propio Perón o por Yankelevich⁸⁰, lo cierto es que el lanzamiento de la televisión en Argentina fue impulsado por el Estado, que realizó la importante inversión necesaria para la compra de los equipos en Estados Unidos. El impulso inicial requirió la compra de 6 cámaras usadas, una antena de 50 metros, un potente y avanzado transmisor y la importación de 7 mil aparados receptores para la venta (Míndez, 2001: 47).

Como señala Míndez, debió esperarse hasta el 4 de noviembre de ese año para el comienzo de las transmisiones regulares, que no contaron con una autorización o estatuto legal reconocido, y mucho menos con una regulación específica. De acuerdo al mismo autor, esas primeras emisiones se realizaron desde dos pisos precarios sobre el tanque de agua del edificio de Obras Públicas en Buenos Aires, donde se montaron el

⁸⁰ Mientras el relato de Arribá (2005) reconoce a Perón como el hombre detrás de la iniciativa, Míndez (2001) se inclina por ubicar a Yankelevich como el empresario que logró convencer al presidente de impulsar la televisión en el país.

estudio, el control central y la planta transmisora. Poco tiempo después, las instalaciones debieron mudarse al Alvear Palace Hotel y al Palais de Glace.

Al contrario de lo ocurrido en los inicios de la radio en el país, que corrió por cuenta de la iniciativa privada con fines comerciales, la primera estación de televisión fue de propiedad estatal. Esto no impidió que las transmisiones tengan las mismas características que el sistema de radiodifusión del momento: la gestión a cargo de un histórico empresario del sector como era Yankelevich, el financiamiento vía publicidad y la intervención gubernamental en la línea editorial de la sección informativa.

La ley 14.241 aprobada en 1953 por el Congreso para regular la radiodifusión reconoció la transmisión de imágenes como parte de los servicios regulados pero excluyó a Canal 7 del Servicio Oficial de Radiodifusión. La estación fue licitada como parte de la red de Radio Belgrano, que fue otorgada a la empresa A.P.T., propiedad de Jorge Antonio, empresario cercano al presidente Perón.

El canal pasó nuevamente a manos del Estado en poco tiempo. Fue luego del derrocamiento de Perón en el '55, con el decreto 170/55 que declaró nulas las licitaciones realizadas por el peronismo. Bajo la dirección de Julio Bringuer Ayala, la televisora se separó de Radio Belgrano y pasó a llamarse LS82 TV Canal 7. La emisora mantenía el financiamiento publicitario y emitía 6 o 7 horas por día. Con déficit financiero y equipos obsoletos, la dirección entregó espacios a agencias de publicidad para que se encarguen de la producción (Mindez, 2001: 60)

El Gobierno de facto encabezado por Pedro Eugenio Aramburu avanzó con la implementación de la ley 15.460 de 1957, que volvió a legislar la radiodifusión y otorgaba las licencias a privados para los canales de aire de Buenos Aires (no fue reglamentada hasta 8 años después). Mientras tanto, Canal 7 se mantenía en la esfera del Estado pero sin dejar su perfil comercial ni su sesgo gubernamental. Este modo de funcionamiento se mantuvo durante los gobiernos de Arturo Frondizi (1958-1962) y Arturo Illia (1963-1966), electos democráticamente pero con la proscripción del peronismo. Prueba de esto es la convocatoria a licitación pública que realizó en 1959 la Comisión Administradora de Radios y Televisión (CART) para entregar espacios de programación, que aprovecharon 57 agencias de publicidad (Mindez, 2001: 66).

En 1960 y gracias a una inversión importante, el canal se mudó nuevamente. Esta vez las instalaciones quedaron en tres pisos del Edificio Alas de Buenos Aires.

Finalizada la década del '60, que vio la consolidación del sistema analógico de televisión en el país, Canal 7 seguía financiado con el presupuesto público y alcanzaba

potencialmente en 1972 al 51 % de los televidentes de todo el país, según reseña Bulla (2005: 120) citando una informe de la época de Graziano.

El tercer periodo peronista en el Ejecutivo desde marzo del 73 hasta el golpe cívico-militar de marzo de 1976 constituyó un periodo único para discutir los objetivos y características del sistema mediático y para plantear una misión de servicio público a los medios estatales⁸¹. Primero la muerte de Perón y luego el derrocamiento de María Estela Martínez de Perón terminaron por colocar nuevamente al Canal 7 en manos de un gobierno de facto. En el reparto de medios que hicieron las fuerzas, la estación televisiva era compartida en los papeles pero en los hechos quedó bajo la órbita y control directo del Ejército.

La historia de Canal 7 quedó marcada por la realización en Argentina del Mundial de Fútbol de 1978. Dentro de los cuantiosos costos totales que tuvo este evento para el gobierno de facto se incluyó la construcción del Centro de Producción de Programas de Televisión para la transmisión en color a todo el mundo del acontecimiento deportivo⁸². El faraónico y modernista edificio montado sobre casi 50 mil metros cuadrados cedidos por Ferrocarriles Argentinos en una de las zonas más caras de Buenos Aires y el completo equipamiento técnico nuevo necesitaron el desembolso de entre 70 millones de dólares según la cuenta menos abultada (Postolsky y Marino: 2005) y 100 millones de dólares según la estimación más alta (Mindez, 2001). Al finalizar el Mundial, las instalaciones con la última tecnología fueron entregadas a Canal 7, ahora con nuevo nombre: Argentina Televisora Color (ATC). Envalentonados por los nuevos equipos, los militares contrataron a Carlos Montero para la dirección del canal, quien con un ambicioso proyecto de perfil comercial, que incluyó grandes inversiones y contratación de figuras, lo llevó a liderar el *rating* (Mindez, 2001). Esto no impidió la permanencia del discurso informativo apologético de la dictadura que compartía con el resto de los canales de Buenos Aires. Tiempo después ATC agregó otras iniciativas culturales como un sello discográfico, la producción de películas y la venta de merchandising, que hizo crecer su planta a más de 1.000 empleados y 50 ejecutivos (Postolsky y Marino: 2005). Con la ley 22.285 de 1980 Canal 7 quedó dentro del SOR con financiamiento por medio de partidas presupuestarias pero fue autorizado por el artículo 114 a recibir ingresos por publicidad como así también las emisoras de frontera (art. 38).

⁸¹ Esta etapa se desarrolla con mayor detalle en el apartado 3.3.

⁸² Para esto también fue necesaria la elección de norma alemana Pal N.

Con la vuelta de la democracia, ATC quedó incluido junto a Radio Nacional dentro de la Secretaría de Comunicaciones, dependiente del Ejecutivo. Pero en mayo de 1984 pasó a la órbita de la Secretaría de Cultura de la Nación. Este organismo presentó ese año su Plan Nacional de Cultura 1984/1989, donde se intentaba entregar alguna guía de acción con sentido público para la gestión de la estación recientemente incorporada. Mindez cita este plan y señala que se plantearon metas como:

eliminar los programas de carácter grosero, alienantes y que estén en contradicción con la ideología democrática que nuestro pueblo eligió (...); ofrecer programas de la mayor calidad artística posible, de forma imparcial y veraz, para lograr, además de estos objetivos, el interés de los avisares (...); ser vía de comunicación e información permanente con todas las provincias (Mindez, 2001: 95).

El mismo autor señala que durante ese primer año y medio inicial pasaron 4 encargados por la gerencia de programación del canal, que contaba con 1.200 trabajadores en su planta. A partir de 1985 el propio secretario de Cultura se hizo cargo de la presidencia de ATC. La asunción de Marcos Aguinis en ese puesto, luego de la renuncia de Carlos Gorostiza, inició una etapa de iniciativas ponderables desde los indicadores de acceso y participación ciudadana. Por un lado, se instalaron 50 antenas repetidoras en distintos lugares del país a partir de un plan de cobertura nacional que logró esquivar las limitaciones impuestas por la normativa. Por el otro, se creó una comisión para recibir, analizar y responder propuestas para implementar en el canal que llegaban por carta del interior del país. A esto se sumaban dos proyectos informativos que planteaban la inclusión de más productores. *El Noticiero Federal*, surgido de la Asociación de Medios del Estado de Comunicación, presentaba informes elaborados por periodistas de cada provincia. *El Latinoamericano* fue un informativo semanal regional impulsado por la Unión Latinoamericana y del Caribe de Radiodifusión (ULCRA) que reunía notas enviadas por canales de la región (Mindez, 2001). Las iniciativas de apertura en el inicio de la gestión de Canal 7 se fueron cerrando conforme el gobierno radical ingresaba en una etapa de mayor inestabilidad. Sobresale la franqueza de Aguinis al relatar el pedido de renuncia que le hizo Alfonsín para no tener que aceptar “convertirse en instrumento de propaganda” (Mindez, 2001: 98).

Hacia 1989 ATC contaba con 378 antenas repetidoras en zonas de frontera, emitía desde 1982 una emisión satelital a todo el país pero mantenía su rol subsidiario por ley (Rossi, 2005). La llegada de Carlos Menem al Ejecutivo y la sanción de la Ley

de Reforma del Estado en agosto de 1989, que permitió la privatización de los canales 11 y 13, pusieron a ATC nuevamente como único canal de televisión del Estado nacional. Su primer interventor en este periodo fue Mario Gavilán, quien había ocupado la dirección informativa de Canal 13 durante la dictadura iniciada en el '76.

La asunción de Gerardo Sofovich como nuevo interventor en junio de 1991 significó no solo la vuelta de un perfil marcadamente comercial para la televisión estatal, sino también el inicio de un proceso con continuas irregularidades administrativas y financieras. Esta situación precipitó la renuncia del propio Sofovich en diciembre de 1992, asediado por un embargo judicial y el dictado de una prisión preventiva en suspenso en su contra. “Ahora también competimos” fue el slogan que sintetizó las intenciones explícitas de perseguir alto *rating* con propuestas características de la televisión comercial. En esa búsqueda, el interventor llegó a conducir hasta tres programas, y las productoras de su propiedad, Openbar y Wainot, llegaron a controlar 80 % de la pauta publicitaria de ATC (Mindez, 2001: 105). Este renovado perfil de la emisora tuvo su sustento legal: en 1991 un decreto presidencial autorizó la mención de marcas comerciales dentro de los programas, tal como realizaba Sofovich en sus emisiones. En marzo de 1992 el Presidente decretó la liquidación de ATC LS82 Canal 7 y la absorción de los pasivos que acumulaban deudas provisionales impagas así como derechos de películas no saldados. El mismo decreto 544 creó ATC Sociedad Anónima que pertenecía al Estado nacional en un 99 % y a la agencia TELAM en un 1 %. La renuncia de Sofovich se produjo como consecuencia de un embargo judicial en su contra por 1 millón y medio de dólares luego de la denuncia presentada por un grupo de periodistas que lo acusaron de realizar negocios incompatibles con la función pública.

En 1995 la sociedad anónima creada en el '92 con cuentas en cero ya tenía una deuda de 67 millones de dólares, según una auditoría de la Sindicatura General de Empresas Públicas (Mindez, 2001: 106). Ante esta situación, Menem presentó un concurso preventivo de acreedores para refinanciar esas deudas y por medio del decreto 1.022/95 llamó a licitación la señal del Canal 7 al tiempo que asignó la frecuencia 4 del espectro para ATC. La resistencia de los sindicatos con presencia en el canal logró trabar la licitación con una medida judicial de “no innovar”. Además, la utilización de la frecuencia 4 generaba conflictos internacionales por posibles interferencias con un canal uruguayo. El Presidente volvió a anunciar la privatización del canal en enero de 1998 pese a la medida judicial y la oposición de sus trabajadores, quienes reivindicaban el logro

de mantenerlo en manos del Estado⁸³ en el epílogo del periodo menemista. Esta resistencia incluyó una vía judicial impulsada por la Unión de Trabajadores de Prensa de Buenos Aires (UTPBA), asambleas permanentes y las manifestaciones públicas de personalidades de la cultura y las artes.

A pocas semanas del cambio de autoridades en el Ejecutivo y un mes después de la victoria electoral de la oposición, el Congreso nacional aprobó por unanimidad en noviembre de 1999 la llamada Ley RTA. Se constituía así en la primera legislación específica en un periodo democrático para organizar la administración de las estaciones de radio y televisión en propiedad del Estado nacional. A menos de un mes de iniciar el gobierno de Fernando De la Rúa, la norma fue vetada el 31 de diciembre del mismo año por medio del decreto 152/99⁸⁴. Luego del veto, en mayo de 2000 se produjo un cambio importante para la construcción de una nueva identidad de la estación: el nombre ATC dejó su lugar al nuevo “Canal 7 Argentina”. En marzo de ese año el Comité Federal de Radiodifusión (Comfer) desistió de continuar el litigio judicial en el que el Estado nacional buscaba la venta de Canal 7 y el paso de la emisora estatal a la frecuencia 4. Así, el Estado recuperó la señal definitivamente pero no derogó el decreto que disponía la privatización.

Bajo la intervención a cargo del empresario Juan Carlos Abarca, la programación quedó a cargo de Rodolfo Hermida y Luciano Olivera (militante de la Franja Morada). Como ocurrió durante la primera etapa del alfonsinismo, el inicio de la nueva gestión mostró una voluntad de apertura con vocación pluralista, federalista y de participación, aunque con un presupuesto escaso. Mindez retrata esta situación con precisión con el testimonio de Hermida: “Nos dijeron que teníamos que hacer una programación nueva pero sin un peso. Con la plata que nos envían apenas si alcanza para pagar los sueldos” (2001: 110). Al poco tiempo, en enero de 2001 se incluyó a Canal 7 en la nueva institución estatal creada través del decreto 94/01 para la gestión de los medios estatales: el SNMP⁸⁵. Con el cambio, la emisora seguía funcionando como un servicio subsidiario en el sistema mediático, bajo el mando directo del Poder Ejecutivo y quedaba sin objetivos claros sobre su misión en tanto canal estatal.

Con la llegada de Eduardo Duhalde al Ejecutivo nacional Canal 7 recibió a un nuevo director: Mario Pinto. Al frente del SNMP quedó el periodista Marcelo Simón. El

⁸³ Entrevistas realizadas para este trabajo en Buenos Aires con Félix Arnaldo (16 de octubre de 2015), Raquel Miranda (21 de octubre de 2015) y Agustín Lechi (28 de julio de 2016).

⁸⁴ Se profundiza la descripción de este veto en el apartado 3.3.

⁸⁵ Las características de este organismo se desarrollan en el punto 4.4.

diagnóstico que realizaba Pinto sobre Canal 7 a poco de su ingreso daba cuenta de la ausencia de una identidad reconocible, de un presupuesto insuficiente y de su alejamiento de una misión de servicio público (Marino y Cuevas, 2003). Pese a contar con autorización para emitir publicidad y de recibir aportes del presupuesto nacional, el progresivo retiro de estos últimos contemplado en el decreto 94/01 colocaba a la debilidad presupuestaria como uno de los principales escollos, sino el principal, para la prestación de servicios de calidad desde los medios estatales nacionales. El propio Pinto lo resumía con contundencia: “No tenemos un modelo de subsidio pleno, ni de autogestión comercial absoluto” (Marino y Cuevas, 2003: 37).

El 30 de febrero de 2002 el decreto 702 devolvió a Canal 7 la señal LS 82 y dejó anulado el decreto 1022/95 de Carlos Menem que dejaba el camino libre para su privatización. Pese a esa decisión, Marino y Cuevas (2003) dieron cuenta para el periodo 2002-2003 de la precariedad económica en el canal en la ausencia de un modelo de financiamiento consistente y estable. Además, señalaron la dependencia del Poder Ejecutivo y la inexistencia de un marco legal que oriente con claridad las funciones del medio.

Luego de 50 años de vida, Ulanovsky calculaba en forma conservadora que la emisora “tuvo 150 gerentes o directores generales o presidentes o interventores” (2001: 16). En efecto, el repaso histórico realizado permite concluir que la inestabilidad institucional de la estación perjudicó las posibilidades de establecer proyectos continuos en el tiempo que permitan referenciar al medio con claridad. Aquí es posible incluir la regulación fundamental, sus misiones, sus organismos responsables y sus perfiles identitarios. La cantidad de personas responsables es expresiva de esa inestabilidad que, por otra parte, no es ajena a la inestabilidad del régimen democrático en el país. Desde la recuperación de la democracia hasta diciembre de 2015 hubo 18 directores, presidentes o interventores en el canal estatal (15 de ellos antes de 2003 y los tres restantes durante el periodo analizado). Durante el mandato presidencial de Alfonsín lideraron Canal 7 Emilio Fisher, Carlos Gorostiza, Marcos Aguinis y Carlos Bastiones. Durante el periodo de Menem estuvieron al frente Mario Gavilán, René Jovilet, Julio Ricardo, Gerardo Sofovich, Enrique Álvarez, Germán Kammerath, Horacio Frega y Horacio de Lorenzi. En la corta presidencia de De la Rúa fue el turno de Juan Carlos Abarca. Durante el gobierno interino de Duhalde fueron directores Alfredo Scalise y Mario Pinto. Con la asunción de Kirchner la dirección del canal la ejercieron Ana de

Skalon⁸⁶ y Rosario Lufrano. Por último, durante el mandato presidencial de Fernández de Kirchner se mantuvo Lufrano y luego dejó su lugar a Martín Bonavetti, quien tuvo el periodo de estabilidad más prolongado de todos los casos citados: 7 años.

Salvo la efímera vigencia de la Ley RTA, no existió hasta 2003 en la historia del canal una normativa explícita y duradera que indique una batería de objetivos y obligaciones que guíe una misión de servicio público. Del mismo modo, no es posible reconocer un lapso de tiempo prolongado en que el funcionamiento del medio, independientemente de su regulación, cumpla con las características de esa misión. En forma paralela, en este largo periodo histórico revisado, los países de Europa occidental vivieron el apogeo del modelo de servicio público, su relajamiento y su posterior crisis (Blumler, 1992; Mastrini, 1995)

3.3 Medios estatales en Argentina. Historia y características

El repaso pormenorizado por la historia, la regulación y las características de los medios estatales durante la historia argentina entrega datos concretos sobre el objeto de estudio de este trabajo. El análisis y la comprensión de la actividad de esos medios deben tener como fondo explicativo no sólo las líneas fundamentales de políticas y regulaciones sobre las que se ordenó históricamente su actividad sino también las particularidades del sistema mediático conformado a lo largo de los años. Tal como lo señala la construcción de los indicadores de acceso y participación ciudadana trabajada en esta tesis, el abordaje del objeto de estudio necesita conocer el desempeño y rol de los medios estatales dentro de un mapa mediático general en el periodo temporal recortado. Para una mejor comprensión de ese rol se torna imprescindible una reconstrucción histórica de la organización de los medios en general y de los estatales en particular.

La radiofonía se desarrolla en los inicios del siglo XX en Argentina con el modelo estadounidense de las grandes redes de propiedad privada y con fines comerciales. Esta organización se terminó de completar entre 1937 y 1941 con la consolidación de la Red Argentina de Emisoras Splendid, la Primera Cadena de Broadcasting y la Red Azul y Blanca de Emisoras Argentinas, con sus respectivas emisoras cabeceras que producían desde Buenos Aires: Radio Splendid, Radio Belgrano y Radio El Mundo. En este contexto surgieron iniciativas aisladas como Radio

⁸⁶ Mantenía un espacio de dirección compartida con Leonardo Bechini.

Municipal de Buenos Aires, Radio Universidad de La Plata, Radio Provincia de la provincia de Buenos Aires, y posteriormente Radio del Estado. Según Agusti y Mastrini (2005: 50), los primeros 25 años de la radio, entre 1920 y 1945, son fundamentales para “la comprensión de la estructura de medios de radiodifusión del país y de la relación entre el Estado y los propietarios de las emisoras”. Los autores señalan que en ese periodo se asienta el modelo comercial y la centralización de la producción mientras se hacen visibles acuerdos entre los gobiernos y los propietarios de medios para que los primeros no impidan el desarrollo comercial de los segundos a cambio de condicionamientos en los contenidos políticos y las eventuales críticas.

El crecimiento del medio durante esos años motivó la creación en 1938, por indicación del entonces presidente Roberto M. Ortiz, de una comisión de especialistas para diagnosticar las características del sistema radiofónico existente y para proponer lineamientos para su reorganización. La llamada Comisión del ‘38 fue la primera instancia pública en la que se puso en consideración la posibilidad de instaurar un modelo de organización mediática alternativo al vigente. Tenía como ejemplos las corporaciones estatales de radiodifusión de servicio público de Europa occidental. Si bien sus propuestas no llegaron a concretarse, la Comisión consideró que la mejor opción era la administración de los servicios radiofónicos por parte del Estado en forma de monopolio sin financiamiento comercial. Sin embargo, la evaluación de la dificultad en la implementación de tal idea llevó al grupo a sugerir la combinación de la propiedad estatal y privada en la organización del sistema. Se propuso la instalación de una sociedad de propiedad mixta para brindar los servicios radiofónicos, con un directorio compartido entre el Estado y los licenciatarios particulares, y un financiamiento también mixto (Korth, 2005). Entre las dificultades se incluían las presiones que ejercerían los intereses consolidados de radiodifusores privados. En definitiva, la Comisión planteó la necesidad de una intervención estatal para generar una política hacia el sector de modo de mejorar los servicios radiofónicos.

La ausencia de un marco normativo consistente para la radiodifusión, señalada por la misma Comisión del 38, permitió que durante su primera presidencia Juan Domingo Perón lograra el control indirecto o directo de todas las cadenas de radio del país. Entre 1947 y 1948 el gobierno peronista expropió al menos 55 estaciones privadas del país pertenecientes a las cadenas de Radio Splendid y Radio Belgrano. A través del Instituto Argentino de Promoción para el Intercambio (IAPI), el Estado adquirió los bienes por un monto de 18.475.000 pesos del momento, además de revocar las licencias.

Al mismo tiempo, la mayoría de las acciones de la Editorial Haynes, que incluía a Radio El Mundo y su red de emisoras, fue adquirida por Mario Miranda, hombre de confianza de Perón, pese a que la ley vigente impedía la operación. Sin embargo, esas cadenas siguieron funcionando bajo un modelo comercial y fue el mismo Jaime Yankelevich, ex dueño de Radio Belgrano, quien se convirtió en el Director General Coordinador de todas las emisoras adquiridas por el Estado (Mindez, 2001). Esto permitía el control editorial e informativo de la programación radial mientras dejaba en manos de un pionero del medio la continuidad del modelo comercial instalado. Así, la constitución en los últimos años de la década del 40 de un cuasi-monopolio estatal en la propiedad de las radios no significó el desarrollo de un sistema de servicio público. En ese mismo contexto, el Estado desarrolló la agencia de noticias Telenoticiosa Americana, conocida hasta la actualidad como Télam.

En 1953, durante el segundo mandato de Perón, se sancionó la primera ley votada en el Congreso nacional para regular el sistema mediático (que será la única con aprobación legislativa durante un gobierno constitucional en ese siglo XX). La ley 14.241 caracterizó a la radiodifusión como un servicio de interés público, organizó a la prestación privada en tres cadenas y entregó una nueva institucionalidad a los medios estatales nacionales con la creación del Servicio Oficial de Radiodifusión (SOR) y el Servicio Internacional de Radiodifusión (SIR). Estos servicios quedaban bajo control del Poder Ejecutivo y su financiamiento se conformaba con fondos presupuestarios y las contribuciones de las redes privadas por la explotación de licencias (Arribá, 2005: 90)

La organización en redes técnicamente orgánicas e independientes entre si se consolidó legalmente en 1954 con la entrega de tres licencias a empresas privadas para su conformación a través del decreto 17.959. Sin embargo, la formalidad de las licitaciones no pudo ocultar el direccionamiento de las mismas hacia particulares cercanos a Perón y viejos conocidos de la radiodifusión argentina: la editorial Haynes, en manos de Vicente Carlos Aloé; la editorial La Razón, de Ricardo Peralta Ramos; y Promotores Asociados de Teleradiodifusión Sociedad Anónima (A.P.T.), al mando de Jorge Antonio. Pese al cambio en las formas que planteó la implementación de la ley sancionada, no hubo modificaciones en el fondo de la organización de la radiodifusión. Se mantuvo la intervención gubernamental en los contenidos que eran producidos por particulares en relación de competencia por la publicidad. Esto lleva a Arribá a caracterizar el sistema diseñado como “paraestatal” (2005: 96). A estas redes se sumaba la cadena oficial de radiodifusión que encabezaba Radio del Estado, donde tenía control

directo el Poder Ejecutivo. Esto sucedía en el mismo periodo que en Europa occidental se consolidaba el modelo de servicio público para la radiodifusión.

Luego de derogar la ley aprobada durante el peronismo y de revocar las licencias otorgadas por el gobierno constitucional anterior, la autodenominada “Revolución Libertadora” dictó en noviembre de 1957 la ley 15.460 con la que se desarticuló el sistema de redes de radiodifusión. Se autorizó a cada prestador privado a tener un máximo de una radio y una televisora. Allí se dedicó sólo un artículo a los servicios prestados por el Estado. Además, se autorizó a provincias, municipalidades y universidades nacionales a contar con emisoras de radio y televisión. También se permitió que estaciones estatales en regiones de frontera o en pequeñas poblaciones puedan retransmitir sin cargo programas de cualquier emisora mientras no exista una señal privada en el mismo lugar. Lo que significaba un avance en la búsqueda de un mayor y mejor acceso de la población a estos servicios se diluía en la ausencia de pautas concretas para el funcionamiento y el financiamiento de esas potenciales nuevas emisoras estatales en diferentes distritos. De tal forma, estos medios asumieron el modelo comercial pese a ser de propiedad estatal. El decreto 16.531 de diciembre del ‘57 para implementar la ley llamó a concurso para licencias de tres estaciones televisoras en la ciudad de Buenos Aires y otras siete en distintas provincias. También se dispuso con ese instrumento la privatización de numerosas radios administradas por el Estado en ese momento. El cambio de norma mantenía las características comerciales del sistema de radio e impulsaba una organización similar para la televisión. A su vez, impedía la participación del capital extranjero y tendía a evitar el control oligopólico en la propiedad de las emisoras pues establecía la explotación individual para las mismas. Pero además se prohibió que personas con cargos jerárquicos en radios durante el periodo peronista puedan participar de los concursos.

Como señala Bulla, con el funcionamiento de cuatros canales capitalinos, uno en Mendoza y otro en Mar del Plata, la década del ‘60 vio la expansión y la consolidación de la televisión en Argentina. En este periodo se moldeó un modelo de funcionamiento de este sistema que consistió en la instalación en Buenos Aires de 3 productoras de contenidos de capitales estadounidenses⁸⁷ que colocaban sus producciones en los diferentes canales del país. Por medio de acuerdos comerciales de asociación, las productoras generaban la programación de los tres canales de la capital y luego la

⁸⁷ Estos inversores fueron las cadenas de televisión estadounidenses NBC, ABC y CBS.

vendían a otras emisoras en las provincias. Este funcionamiento significó en los hechos la constitución de tres redes comerciales con participación de capitales extranjeros (lo que estaba vedado por la ley), aunque en la formalidad se mantenía la explotación individual con propietarios nacionales (Bulla, 2005).

Pese a que el gobierno de facto de Eugenio Aramburu había adjudicado en 1958 (tres días antes de entregar el gobierno) las licencias de televisión a capitales locales, estos no lograron reunir los recursos suficientes para asumir el riesgo de lanzarse con las emisiones y debieron recurrir a capitales extranjeros. Este condicionante económico tuvo un peso muy importante en la particular dinámica que asumió la organización del sistema de televisión en sus inicios en Argentina. Una de sus consecuencias fue que en esa década las productoras capitalinas produjeron 80 % de la programación emitida por los canales asentados en las provincias, según la reseña de Heriberto Muraro, citada por Bulla. Este autor concluye que los primeros pasos de la TV en el país y su estabilización se produjeron bajo un modelo competitivo, comercial, de producción centralizada y extranjerizada, donde la televisión estatal tuvo un peso marginal.

Si en 1966 había en Argentina 26 canales de televisión, de los cuales 22 contaban con gestión privada y sólo cuatro eran administrados por el Estado, 7 años más tarde en todo el país funcionaban 35 canales, de los cuales 25 eran de propiedad privada y 12 eran estatales. Durante todo ese período se estableció y mantuvo el funcionamiento de una red centralizada en los cuatro canales de cabecera en Buenos Aires. La totalidad de las emisoras se financiaba con publicidad, con la única excepción de Canal 7, que se sostenía mayoritariamente con recursos públicos. Este modo de financiamiento no implicaba, sin embargo, el distanciamiento de la emisora de las lógicas de programación propias de las emisoras comerciales, esto es, la competencia por el más alto *rating*.

En ese tiempo también tuvo lugar la ley 3.737 de mayo de 1967, durante el gobierno de facto de Juan Carlos Onganía, que aprobó el Plan Nacional de Radiodifusión y Televisión. La ley establecía que el SOR debía complementar la actividad privada con programación predominantemente cultural, educativa y de información. Con una definición imprecisa y acotada se buscaba dotar de mínimos mandatos a los medios estatales. Se proyectaba por primera vez su rol complementario en el sistema mediático. Ninguna de las disposiciones de la legislación tuvo cumplimiento efectivo por falta de voluntad política para implementarlas.

El tercer presidente de facto del periodo de gobiernos militares autodenominado “Revolución Argentina”, Alejandro Lanusse, dictó en agosto de 1972 la ley 19.798,

conocida como la primera Ley de Telecomunicaciones. A pesar de esta denominación, la norma incluía legislación destinada a la radiodifusión, a la que se reconoció como un servicio de interés público. Se apuntaba en esta ley que el Ejecutivo nacional debía ofrecer el servicio de radiodifusión en las zonas donde no lo prestaba la actividad privada. Además, se autorizaba a Radio Nacional a emitir publicidad en las llamadas “áreas de fomento” no exploradas por privados. Estas dos medidas confirman el carácter subsidiario en el rol del Estado para la prestación de servicios de radiodifusión. En el mismo sentido, se clasificaron como comerciales a un grupo de 17 emisoras que dependía del Ejecutivo hasta ese momento. Por último, en una particular disposición transitoria, el artículo 163 señalaba que el Canal 7 debía ser considerado como comercial hasta que el Comité Federal de Radiodifusión (Comfer), creado en la misma norma, defina su función dentro del Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad, aunque tal definición nunca llegó.

Con la consigna “Cámpora al gobierno, Perón al poder”, el peronismo volvió a gobernar el país en marzo de 1973 luego de 18 años de proscripción de la vida política formal, lo que significó durante todo ese periodo la ausencia de un escenario real de pluralismo político. Una decisión del saliente presidente de facto dejó en manos del gobierno peronista la posibilidad de volver a planificar estructuralmente la organización del sistema televisivo en el país. Lanusse derogó⁸⁸ en octubre del '72 el decreto reglamentario de la ley 15.460⁸⁹ del '57. De ese modo, estableció que los 15 años de duración de las licencias entregadas para explotar los canales 9, 11 y 13 de Buenos Aires, 7 de Mendoza y 8 de Mar del Plata debían contabilizarse desde el momento de su adjudicación -como establecía la norma- y no desde el momento del inicio de sus emisiones -como indicaba el decreto reglamentario derogado-. La diferencia entre una fecha y otra era de 2 y hasta 3 años según el canal. La medida señalaba que esas licencias expiraban en abril de 1973, lo que dejaba en manos del peronismo la decisión sobre el futuro de las mismas. Esta situación habilitó un corto pero intenso periodo de debate y negociación política sobre la administración de estos medios que se extendió, al menos, hasta la muerte de Perón. A esto debe sumarse el decreto 1764/73 que consideró nuevamente como propiedad del Estado a Canal 7 y al grupo de 34 radios comerciales dependiente del Ejecutivo nacional.

El 8 de octubre de 1973 el presidente provisional Raúl Lastiri dispuso la

⁸⁸ Fue a través del decreto 6.708/72.

⁸⁹ Se trataba del decreto reglamentario 5.490 de 1965.

intervención de los citados canales por la caducidad de las licencias. Dos días más tarde se prorrogó la administración privada hasta abril de 1974 y durante ese periodo se constituyeron particulares formas de dirección en los canales con la permanencia de los interventores estatales como “delegados veedores” junto a los titulares privados de las licencias caducas. Así, la decisión final quedaría en manos de Perón, quien luego de nuevas elecciones celebradas en septiembre del ‘73 asumió su tercera presidencia el 12 de octubre de ese mismo año.

La dificultad adicional que incluía el tema era el rol central que asumían las empresas generadoras de contenidos que no estaban formalmente afectadas por la legislación en materia de radiodifusión. En los hechos estas productoras constituían una sola estructura empresaria junto a los licenciatarios y así llenaban la programación de los canales de la capital y del resto de las provincias. Vale decir, encarar la nacionalización de los canales, como se nombraba al proyecto de los gremios, sin incluir a las productoras significaría un serio condicionante a las intenciones de lograr modificaciones concretas en el sistema televisivo imperante. Según señalan Morone y de Charras (2005), el proyecto que trabajaban los sindicatos vinculados a los medios se proponía retomar el modelo de servicio público europeo. Se proponía entonces un sistema complementario, con participación de sindicatos, otras entidades y el Congreso. Además, se planteaba el aumento de la producción nacional y cultural, y reducir los espacios publicitarios. Si bien la necesidad de la estatización de las licencias vencidas y el horizonte deseable del modelo de servicio público europeo aparecían como acuerdos generales de los actores interesados cercanos al gobierno, no llegó a materializarse un proyecto definitivo que unifique o sintetice las diferentes posturas antes del cierre de este proceso político con la muerte de Perón el 1° de julio de 1974.

Morone y de Charras (2005) destacan la propuesta del Centro de Investigaciones de Comunicación Masiva, Arte y Tecnología (CICMAT) que dependía de la Ciudad de Buenos Aires. En esta se reconocía a la radio y la televisión como un servicio público y se sugería no conceder más licencias a empresas privadas así como revertir hacia el Estado las licencias vencidas. Sólo este planteo significaba toda una novedad para la regulación histórica de la radiodifusión. Se justificaba en las premisas fundamentales que organizaban la iniciativa denominada “Por una radiodifusión al servicio del pueblo. La radio y la televisión en la Argentina”. Entre ellas, se reconocía a la TV y la radio como fenómenos principalmente culturales antes que industriales, al tiempo que se las consideraba parte del patrimonio estatal. Desde esta misma mirada se proponía la

creación del Ente Nacional de Radio y Televisión (ENARTEL) como organismo estatal en la órbita Ejecutivo nacional y del cual dependerían las emisoras comerciales, los medios del SOR, los medios provinciales, municipales y universitarios así como los circuitos cerrados de radio y TV. Este ente debía tener una junta directiva integrada por representantes del Estado, de los gremios del sector, de entidades de bien público y de la comunidad interesada. Este texto también planteaba crear una comisión legislativa formada por todos los bloques para controlar al ENARTEL. Además, se contemplaba instalar una productora y distribuidora que se haga cargo de los contenidos de las programaciones así como la generación de un instituto para la enseñanza e investigación en la materia. Por último, entre las orientaciones para los contenidos sobresale la idea de extender la producción de contenidos a grupos organizados en las distintas provincias.

Por otra parte, Mestman (1992) destaca la propuesta que difundió Heriberto Muraro a través de la revista Crisis, donde subrayaba la necesidad de estatizar también las productoras de contenidos existentes. Mindez (2001) señala también la convocatoria realizada en enero del '74 por el diario Clarín para debatir el tema. Allí surgieron planteos como la instalación de una sola productora para todos los canales o la asignación de temáticas diferenciadas para las frecuencias para lograr un canal deportivo, otro cultural, otro político y uno infantil.

Durante su corta tercera presidencia Perón no llegó a tomar ninguna decisión sobre las licencias vencidas. Luego de su muerte, los sindicatos vinculados a la radio y la televisión, apoyados por la Secretaría de Prensa y Difusión a cargo de Emilio Abras, continuaron reclamando el alejamiento de los empresarios de los canales y la estatización de los mismos. Solicitadas, intervenciones mediáticas y hasta la toma transitoria de los canales 9 y 11 fueron los caminos que recorrió esta disputa. En ese proceso, en junio de 1974 el decreto 340 dispuso la intervención de los canales y las productoras. Un año después se sancionó la ley 20.966 que expropió las productoras, repetidoras, posesiones y dependencias de los antiguos licenciatarios de los 5 canales involucrados, al tiempo que el Estado recuperó las frecuencias cuyas licencias se encontraban vencidas. Entre la muerte de Perón y la expropiación fue creciendo la influencia en estos medios, como en todo el gobierno, del ministro de Bienestar Social, José López Rega. Con esto, se diluyeron todas las expectativas respecto a la construcción de un nuevo modelo de radiodifusión afín a las ideas del servicio público europeo. Pero además, como remarcan Morone y de Charras (2005), la expropiación de los activos físicos de estos canales se constituyó en una herencia valiosísima para los

objetivos del autodenominado Proceso de Reorganización Nacional que iniciaría con el golpe cívico-militar del '76.

Este breve periodo de debate y la citada Comisión del '38 fueron los únicos escenarios políticos reales durante la historia argentina en los que existieron proyectos tendientes a considerar la instalación de un modelo que retome las experiencias de servicio público de Europa occidental. Durante la tercera presidencia de Perón la posibilidad de concreción de estas ideas pareció más verosímil dado que existía un contexto político con una significativa adhesión electoral lograda por el partido gobernante (62 % de los votos). A esto se sumaban el consenso relativamente amplio entre los sectores interesados en la materia cercanos al peronismo y las reflexiones sobre las Políticas Nacionales de Comunicación que se discutían por esos años en foros internacionales y se proyectaban en el plano nacional.

En el plano comunicacional el gobierno de facto se caracterizó por la generación deliberada de un escenario de desinformación, con ocultamiento de la información y censura explícita. Los mecanismos para lograrlo fueron varios: la prohibición de diferentes obras artísticas; la proscripción de autores; el cierre de diarios; el secuestro de ediciones; la persecución y el asesinato de periodistas; la prohibición de términos específicos; un aceitado procedimiento de censura previa que incluía un “Servicio Gratuito de Lectura Previa” y de “asesores literarios” para revisar, corregir, autorizar o descartar textos (Postolsky y Marino, 2005). En ese contexto, el control de los cuatro canales abiertos de la Capital Federal y de numerosas radios bajo el mando del Ejecutivo sólo precisó del reemplazo de funcionarios a partir de consumado el golpe. En el reparto de organismos y medios estatales prevaleció el Ejército por sobre las otras fuerzas: controlaba Canal 7 (aunque su administración era formalmente compartida), quedó a cargo de Canal 9, del Comfer, de la Secretaría de Prensa y Difusión, y de la Secretaría de Comunicaciones. Desde la última se administraba Radio Nacional y sus 40 filiales así como el servicio de Radiodifusión Argentina al Exterior. La Armada se encargó de la Secretaría de Información Pública y Canal 13, mientras la Fuerza Aérea se quedó con Canal 11. La gestión estatal de una importantísima cantidad de medios no significó acercamiento alguno a las misiones de servicio público, consecuencia lógica de los mecanismos descriptos para la desinformación y del origen antidemocrático del gobierno. Pero además de esto, los canales en manos del Estado continuaron trabajando guiados por una lógica competitiva en busca de mayor *rating*. Esto motivó una ascendente disputa entre las fuerzas al mando de los medios, lo que derivó en graves

situaciones financieras deficitarias por las sumas volcadas a la incorporación de la televisión color, de estrellas mediáticas y por la contratación de productores en dinámicas poco transparentes (Postolsky y Marino, 2005; Mindez, 2001).

Otra marca perdurable que dejó la dictadura encabezada por Jorge Rafael Videla fue la ley 22.285 para regular la radiodifusión, dictada en marzo de 1980. Allí se definió al servicio como de interés público y se estableció el rol subsidiario del Estado en el sistema que proyectaba, ya que autorizaba al mismo a proveer servicios cuando no lo hiciese la actividad privada, en zonas de fomento o de frontera. El SOR podía tener una estación de radio y una de TV en Capital Federal, además de una emisora radial en cada provincia. Autorizaba sólo a Canal 7 y a las radios de frontera a contratar publicidad. La ley excluía a cualquier tipo de sociedad no comercial de la posibilidad de brindar servicios de radio o televisión. Con modificaciones esta norma siguió vigente hasta noviembre de 2009, cuando se sancionó la ley 26.522.

Por disposición de la ley 22.285 se aprobó en 1981 el Plan Nacional de Radiodifusión (PLANARA), que tenía como objetivo constituir en tres etapas un nuevo mapa mediático con la incorporación de nuevos actores (comerciales) a través de la privatización de medios estatales y del llamado a concursos. La planificación proyectaba un SOR con un canal de TV en Capital Federal, 24 emisoras radiales, 15 repetidoras y 15 canales en otras zonas de frontera o fomento. La privatización planeada incluía 44 emisoras radiales y 18 canales de TV administrados por el Estado, lo que también permite ver la fuerte presencia estatal en la propiedad de los medios hasta ese momento. Luego de un lento inicio y de cuestionamientos a los primeros procesos de adjudicación, el PLANARA fue suspendido por Raúl Alfonsín en abril de 1984 hasta que no se modificase la Ley de Radiodifusión. Esta decisión significó el bloqueo al ingreso de nuevos participantes mediáticos por la vía legal por largos años. Esta situación pudo solucionarse con la sanción de una nueva ley como apuntaba a realizar el llamado “proyecto Cocode”⁹⁰. Difundido públicamente a fines de 1987, el texto fue abandonado por el Ejecutivo en abril de 1988. Más allá de esta corta vida pública, el documento se convirtió en un antecedente valioso porque incorporaba novedosos planteos para la época: señalaba limitaciones a la propiedad cruzada de medios de comunicación y a la constitución de redes; establecía porcentajes de producción; habilitaba la participación de actores no lucrativos en el sistema; planteaba la inclusión

⁹⁰ El nombre refiere al Consejo de Consolidación de la Democracia, organismo que dio origen al proyecto.

diferenciada de medios gubernamentales por un lado y estatales-públicos por el otro. Pero también permitió ver la resistencia de los actores privados comerciales a algunas tendencias mostradas por el proyecto que chocaban contra sus intereses. Esto quedó evidenciado en los cambios que introdujo el Ejecutivo antes de su envío al Congreso, donde finalmente fue desestimado. Entre estas modificaciones se cuentan: la eliminación del canal público no gubernamental y el permiso para los medios estatales de emitir publicidad; la incorporación de un tope al tiempo publicitario en medios sin fines de lucro; y la suavización de los límites a la constitución de redes y a la propiedad de diferentes medios de un mismo actor (Com, 2005).

Una mirada desde el acceso y la participación ciudadana del periodo alfonsinista debe marcar el debilitamiento de estos indicadores a partir de la ausencia de adjudicaciones a nuevos actores pero debe apuntar el decreto 1.613/80, promulgado en 1986, que permitió la recepción satelital a canales abiertos y a empresas que brindaban televisión por cable. La medida implicó el despegue de esta última modalidad para la distribución de contenidos televisivos no sólo en Capital Federal y el Gran Buenos Aires sino sobretodo en el resto de provincias del país. Allí el rol subsidiario asignado al Estado como prestador de servicios de radiodifusión y el escaso interés de prestadores comerciales en zonas poco pobladas limitaban las alternativas audiovisuales disponibles. Aunque debe señalarse que mientras la recepción de señales por el éter no incluía un pago directo de la audiencia⁹¹, la adquisición del servicio de cable se realizaba a través de un abono mensual directo.

Poco más de dos meses después de asumir la presidencia, el 8 de julio de 1989, Carlos Menem anunció la privatización de los canales 11 y 13 de Capital Federal a través del decreto 830/89. Pocos días antes del final del año se concedieron las licencias. Lo mismo realizó con las radios Belgrano y Excelsior, de las más importantes de la capital. El Canal 9 retornó a manos del empresario Alejandro Romay, quien nunca desistió de su reclamo judicial luego de la expropiación. Estas privatizaciones y la sanción de la ley 23.696 de Reforma del Estado⁹² constituyeron las primeras líneas

⁹¹ Se ha explicado en el capítulo II de esta tesis que no debe confundirse la apariencia de gratuidad que supone el pago indirecto del servicio, ya sea vía fondos públicos o publicidad.

⁹² El artículo 65 de esta norma modificó los artículos de la ley 22.285 que impedían la concentración conglomeral de la propiedad. Introdujo cambios en el inciso c del artículo 43, en el inciso e del artículo 45, en el inciso a y c del artículo 46. De esta forma eliminó el límite de 3 licencias para un mismo prestador, la barrera a propietarios de sociedades de radiodifusión a presentarse en nuevos concursos y el impedimento a otras empresas periodísticas para concursar por licencias. Al mismo tiempo, autorizó a empresas con otras actividades a ser licenciatarias y permitió que una sociedad integrada por sociedades pueda acceder a una licencia.

firmes de una etapa que se extendió durante toda la década del '90. Ese proceso estuvo marcado por la creciente y vertiginosa concentración de la propiedad en capitales privados y por el beneficio a las radiodifusión comercial (Rossi, 2005). La llamada “Ley Dromi” facultó en su Anexo I al Ejecutivo a privatizar todas las emisoras administradas por el Estado salvo las integrantes del SOR. A estos hitos debe sumarse la sanción en octubre de 1994 de la ley 24.124 que aprobó el Tratado de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones firmado con Estados Unidos por el presidente Menem⁹³. En este acuerdo se garantizaba trato igualitario a inversiones en el propio país de la otra parte firmante e incluía inversiones en servicios de radiodifusión, lo que posibilitó el ingreso de capitales estadounidenses a los medios en Argentina⁹⁴.

Becerra llama a esta década de los sucesivos gobiernos de Menem (1989-1995 y 1995-1999) como la primera fase expansiva de la concentración del sistema de medios argentino. La misma fue posible gracias a la actividad regulatoria del Estado para autorizar la constitución de multimedios (propiedad cruzada), entregar privilegios impositivos, subir el límite a la cantidad de licencias de un mismo operador y legalizar la operación en redes (Becerra, 2015: 27). Este perfil de la intervención estatal se constató también en decisiones como la privatización de la frecuencia del 710 Khz. de AM que pertenecía a Radio Municipal⁹⁵ cuando la Capital Federal todavía no había sido declarada autónoma. En la misma línea puede ubicarse el decreto 1771 de 1991 que autorizó la constitución de redes de radiodifusión con la exigencia de mantener 50 % de programación propia. La medida legalizaba la práctica usual de los canales provinciales que compraban las producciones a los capitalinos y que la transmisión satelital facilitaba sustancialmente. Esta tecnología de difusión permitió la aparición en 1994 de la televisión directa al hogar vía satélite con la empresa SelectTV, a la que luego se sumaron Galaxy Latin América, Directv y Sky Latinamerica. Esta modalidad significó una solución de acceso a variedad de contenidos a vastos sectores rurales o en parajes alejados. Allí no llegaba el canal estatal por su rol subsidiario, las señales privadas por no encontrar interés económico ni los servicios de cable por los altos costos que implicaba el tendido.

⁹³ La vigencia plena de la ley 24.124 se produjo con la reforma constitucional de 1994 que estableció la jerarquía superior de las leyes ratificadoras de tratados internacionales sobre las leyes ordinarias. Así, esta ley superaba el impedimento incluido en la ley 22.285 al ingreso de capitales extranjeros en la radiodifusión.

⁹⁴ En lo referido a los servicios audiovisuales el tratado no resultó recíproco pues en el apartado llamado “Protocolo” Estados Unidos limitó el trato igualitario en diferentes sectores, entre los que incluyó “la propiedad y gestión de estaciones emisoras o de servicio público de radio y televisión”.

⁹⁵ La decisión se tomó por medio del decreto 848 de 1994.

El SOR constaba en 1990 de una radio y una televisora en la capital, una estación de radio en cada provincia, las 378 repetidoras en zonas de frontera y el servicio de RAE (Rossi, 2005). En 1992 fue autorizado por decreto a contratar en forma directa publicidad comercial, lo mismo que sucedió con las emisoras de universidades nacionales, provincias y municipalidades.

Durante el segundo gobierno de Menem (1995-1999) el proceso de concentración en la propiedad de los medios se consumó, como nunca antes había ocurrido, con el ingreso de capitales financieros transnacionales y con la incorporación de nuevas tecnologías para la producción y distribución de contenidos (Becerra, 2015; Albornoz y Hernández, 2005). Los medios en propiedad del Estado quedaron afuera de esta reconversión tecnológica, lo que supuso perder una oportunidad económica favorable para la importación de equipos técnicos dada la paridad cambiaria con el dólar y la ausencia de barreras al ingreso de estos productos. El sistema de televisión hertziana se organizó así durante la década del '90 con las compañías comerciales organizadas en red. Las estaciones asociadas a los canales de cabecera repetían la programación producida en la Ciudad de Buenos Aires y le compraban programación extranjera enlatada. Al mismo tiempo, el canal estatal nacional contaba con su señal que era retomada por sus repetidoras, siempre en carácter subsidiario al sistema. Por otra parte, durante segundo lustro de la década se produjo en las emisoras AM legales la misma extranjerización y concentración de la propiedad que tuvo la televisión. Además, se repetía la dinámica de funcionamiento en red en las radios del país.

Las cadenas permanentes de radio y televisión en todo el país se terminaron de consolidar con la legalización que significó el decreto 1.005 de 1999⁹⁶. Esta regulación fue un nuevo capítulo de la actividad estatal durante la década menemista que tendió a sustentar la concentración de la propiedad y la expansión de la radiodifusión comercial. Por lo tanto, deben ser leídos con atención los números que al cierre del segundo gobierno de Menem contaban 44 canales de televisión⁹⁷, 679 emisoras legales⁹⁸ y unas

⁹⁶ El decreto 1.005/99 elevó a 24 el número de licencias de radiodifusión que un mismo propietario podía tener (art. 5), autorizó la constitución de redes privadas permanentes (art. 7), permitió la libre transferencia de licencias (art. 10), liberó espacios para introducir publicidad al reducir el tiempo asignado a mensajes de interés general (art. 9) y al diferenciar entre publicidades e institucionales o promociones de programas (art. 8). Por último, se relajaron las pautas para la introducción de la publicidad al permitir su distribución en bloques de 3 a 6 horas.

⁹⁷ De estos canales de TV, 29 eran empresas privadas, 10 pertenecían a estados provinciales, 3 eran administrados por el estado nacional y 2 por universidades.

⁹⁸ De ellas, 500 emisoras eran operadas por prestadores privado-comerciales mientras 195 eran administradas por organismos estatales nacionales, provinciales, municipales, universitarios y religiosos.

2000 estaciones de FM en condiciones legales irregulares o no empadronadas (Albornoz y Hernández, 2005). Ese modelo garantizaba la extensión del acceso de la población a los medios pero reducía la variedad de las opciones disponibles pues desincentivaba la producción local. Esto es, con esta dinámica, una mayor cantidad de medios no aseguraba más pluralismo y diversidad. A esto debe sumarse que todas las televisoras recibían financiamiento publicitario: para las privadas era la totalidad de su financiamiento mientras que las estatales recibían también fondos públicos en porcentajes variables según el medio. En 2001 los 34 canales provinciales cubrían con retransmisiones de contenidos producidos en la capital el 76 % de su programación mientras producían o coproducían sólo 14 % de los contenidos, que no incluía producción de ficción (Comfer, 2001). El mismo informe apuntaba que el sistema abierto de televisión no cubría 40 % del territorio nacional.

La televisión por cable se consolidó definitivamente en la década menemista como una forma fundamental de distribución de contenido audiovisual con la posibilidad de potenciar los indicadores de acceso y participación ciudadana. Este sector también experimentó un proceso de concentración de la propiedad que inició en 1989 y se complementó desde 1994 con la incorporación de capitales extranjeros a esa dinámica. El relevo realizado por Marino muestra que en 1993 existían 817 operadores de cable con una distribución geográfica que la acercaba a un sistema federal, pero con mayor presencia de empresas en los distritos más poblados y con mejores condiciones económicas. Allí crecería exponencialmente este servicio, fundamentalmente en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Gran Buenos Aires. De esa situación se pasó luego de 1998 a un escenario dominado por dos empresas (Multicanal y Cablevisión) que absorbieron a numerosos prestadores del mismo servicio y controlaban casi el 50 % del mercado, con presencia en gran parte del territorio nacional (Marino, 2012). Pero la concentración y la extranjerización de la propiedad no se detuvieron en las distribuidoras de cable sino también en las empresas que producían y/o comercializaban los contenidos para este servicio. Grandes corporaciones internacionales como Liberty Media, Time Warner, News Corporation, Disney, Viacom y Vivendi Seagram controlaban de modo directo o indirecto a las empresas que dominaban el mercado. Según un informe de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia de 2001, estas compañías entregaban el 71 % de las señales emitidas en los sistemas de TV por cable del país (Krakoviak, 2003). En el mismo sentido, un informe del Comfer señalaba que para el 2000 sólo un 20 % de lo emitido por los principales operadores correspondía

a producción nacional (Comfer, 2000). Esta tecnología de distribución de señales audiovisuales permitió generar nuevas opciones para la audiencia y la incorporación de más productores al sistema. Sin embargo, las características que asumió su despliegue, dominado por la lógica de lucro y de acumulación de capital, tendió a debilitar la variedad de los contenidos ofrecidos, a acotar su expansión principalmente a grandes centros urbanos y a achicar las instancias de participación de productores locales. A esto se suma la ausencia de planificación estatal para el desarrollo de este sistema y de debate público en torno al mismo, así como el centralismo en las decisiones de la autoridad encargada de regular al sector, el Comfer, que reconocía su dependencia total del Ejecutivo nacional en ese periodo (Marino, 2012).

De lo reseñado sobre las presidencias de Menem se puede concluir que fue una época de grandes transformaciones en el mapa audiovisual del país que dejaron su huella en los años posteriores. Las mismas no se produjeron de modo natural sino que fueron impulsadas y avaladas por la regulación, la acción y la omisión⁹⁹ del Estado. Mestman y Mastrini (1995) retomaron el concepto de “re-regulación” en lugar de “desregulación” para dar cuenta de la decidida intervención estatal que generó las condiciones propicias para la citada transformación. Esta actividad permitió la consolidación de un sistema mediático concentrado, centralizado en la producción, predominantemente comercial y atravesado por capitales financieros. Expresión de la acción estatal en el sector para beneficiar a actores privados fueron las “millonarias desgravaciones brindadas a los medios audiovisuales entre 1989 y 2005 a través de resoluciones del Comfer basadas en la aplicación del artículo 100 de la antigua Ley de Radiodifusión”¹⁰⁰ (Loreti y Lozano, 2014: 168). Lo mismo puede señalarse de los Convenios para mejorar la competitividad y la generación de empleo, conocidos como Planes de Competitividad¹⁰¹, que permitieron en 2001 a los medios de comunicación (diarios, revistas, televisión por cable y abierta) no pagar el impuesto a la ganancia mínima presunta y computar las contribuciones patronales sobre la nómina salarial y los pagos de derechos como créditos fiscales en la liquidación del Impuesto al Valor

⁹⁹ El caso más notorio de omisión estatal fue la inacción ante la situación de Telefónica, que se constituyó como el principal actor de la televisión hertziana en el país con el control de 16 emisoras en el 2000 pero lo hacía violando la normativa vigente que impedía la propiedad extranjera de medios (art. 45 inc. e de la ley 22.285).

¹⁰⁰ El artículo 100 de la ley 22.285 incluía la posibilidad de ofrecer exenciones impositivas a los medios como medidas de promoción.

¹⁰¹ Decreto 730/2001.

Agregado (IVA)¹⁰². En términos de acceso ciudadano, en el periodo menemista se produjo una ampliación de las posibilidades de acceder a una mayor cantidad de medios, aunque no a una abundante variedad de contenidos o tipos de medios. Esto fue resultado de la extensión del sistema de redes privadas comerciales, del mantenimiento del carácter subsidiario en los medios estatales, de las características que asumió la TV por cable¹⁰³ y del bloqueo legal a la constitución de experiencias sin fines de lucro. A esto debe sumarse que la regulación fundamental de la etapa no tuvo el sustento de un debate público ampliado. Cuando existieron instancias de deliberación se redujeron al espacio del parlamento. En otras ocasiones -que han sido mencionadas-, el decreto presidencial o la resolución de la autoridad de aplicación¹⁰⁴ fueron los mecanismos privilegiados, con los que se pasó por alto cualquier instancia de participación y debate.

Desde lo revisado en este capítulo es posible plantear que durante una etapa de transformación del sistema de medios marcada por el predominio de la radiodifusión comercial, que implicó además una renovación tecnológica importante (Albornoz y Hernández, 2005), los medios estatales nacionales sufrieron una continua pauperización de sus condiciones de producción y distribución de contenidos. Esta situación era visible en la persistencia de su rol subsidiario por ley, en el retraso tecnológico mientras la digitalización desembarcaba definitivamente en el país, en la crisis presupuestaria e institucional por irregularidades administrativas y en la reducción de personal con los conflictos sindicales que esto implicaba. Además, sólo la resistencia de los trabajadores de Canal 7 pudo evitar su privatización durante la etapa menemista.

En ese contexto que reafirmaba la mercantilización de prácticamente todos los espacios de comunicación en el sistema mediático resultó una sorpresa la aprobación en noviembre del '99 de la llamada Ley RTA. La norma creaba un nuevo organismo como Radio y Televisión Argentina y establecía por primera vez en la historia argentina una institucionalidad con un perfil marcadamente público para la administración de los medios integrantes del SOR y todo otro servicio en manos del Estado nacional. Además, significaba un sustento legal, como nunca antes, de un conjunto de objetivos explícitos que suponía un mandato de servicio público para esos medios. Entre sus misiones se

¹⁰² El decreto 746 de 2003, firmado por Eduardo Duhalde para extender temporalmente ese beneficio a los medios, motivó un reclamo judicial de las empresas de medios por el que acumularon abultadas deudas con el Estado por las cargas patronales. Si bien estos beneficios se aplicaban a la totalidad de los medios de comunicación, sustentaban el status quo mediático dominado por actores comerciales concentrados y significaban barreras de ingreso a nuevos actores.

¹⁰³ En este caso la obligación del pago de un abono directo condicionaba el acceso a este sistema.

¹⁰⁴ A los casos ya citados se suman las 439 licencias de radio FM otorgadas a fines de 1999 bajo las restrictivas condiciones que discriminaban a los medios sin fines de lucro.

contaban: la garantía de pluralismo, información imparcial, diversidad cultural y no discriminación; la propensión a la producción propia; la disponibilidad de espacios para partidos políticos durante periodos electorales; la prestación de un servicio universal y la abstención de favorecer a partidos políticos específicos o a intereses económicos particulares (arts. 4 y 5). Mientras se disponía que el Tesoro Nacional asuma los pasivos de ATC y Radio Nacional (art. 8), la normativa contemplaba diversas fuentes de financiamiento posible: publicidad comercial, partidas presupuestarias, 30 % de los gravámenes cobrados por la autoridad de regulación del audiovisual, 10 % de la tasa establecida a empresas telefónicas y un fondo de renovación tecnológica constituido por 30 % de lo recaudado por adjudicación de licencias (art. 5 y 7). También se creaba una comisión bicameral permanente para controlar a RTA, constituida por 15 miembros que expresaran la representatividad política partidaria en ambas cámaras. Entre las competencias de esta comisión se contaban: la designación de todos los integrantes de un directorio de 5 personas por 4 años en el cargo con reelección indefinida a través de concurso y oposición de antecedentes (aunque el presidente del directorio sería elegido por el Ejecutivo con acuerdo de dos tercios de la comisión)¹⁰⁵; la remoción de estos directores; el control de planes de inversión y cuentas; el seguimiento de la incorporación de medios al sistema del Estado nacional; la convocatoria a audiencias públicas y la formulación de políticas generales para el directorio (art. 10). Si bien el organismo creado mantenía dependencia funcional del Ejecutivo por motivos constitucionales, la ley otorgaba tan amplias competencias a la comisión de legisladores que obligaba a un involucramiento serio y constante por parte de los mismos, algo que podía discutirse en términos prácticos. Sobre esta situación se montó parte de la justificación del posterior veto a la norma. Para el directorio se contemplaban obligaciones específicas como la rendición de cuentas mensuales ante la comisión bicameral creada y se establecía una diferenciación con las direcciones operativas de los medios a cargo (art.13).

El análisis de la aprobación de esta norma no puede prescindir de la coyuntura política específica en la que se produjo. Fue sancionada luego de la derrota del oficialismo en las elecciones presidenciales y antes del cambio de gobierno. Pero fundamentalmente significaba un cambio de 180 grados luego de una década marcada por la privatización de empresas públicas que intentó extenderse al propio Canal 7.

¹⁰⁵ La calificación y evaluación de los candidatos era delegada en la norma a un comité de evaluación multisectorial y participativo que debía elevar su propuesta a la comisión bicameral (art. 11).

Además, las disposiciones contrastaban con el sesgo gubernamental y comercial impreso a los medios estatales durante el periodo menemista.

Si bien la ley contenía alguna indicación que podía ser precisada en su redacción (como los motivos de remoción de directores) y atribuía a la comisión bicameral un protagonismo poco adecuado, los argumentos para el veto presidencial del entrante gobierno de De la Rúa se fundaron en interpretaciones dudosas de la norma o en consideraciones políticas y económicas generales. Se planteó, por ejemplo, una confusa diferenciación entre administración, operación, uso de medios de comunicación, producción y distribución de contenidos. Según el texto, estas actividades implicarían “realidades y emisores diferentes”, aunque no se explicó los motivos por los que resultaba desaconsejable que RTA asuma esas funciones. También se objetó por excesiva la extensión del nuevo organismo administrador a todos los servicios de comunicación, incluido Internet, en manos del Estado nacional. Esto que significaba un reclamo atendible por canales de comunicación del Ejecutivo para la información gubernamental era posible de subsanar con una modificación parcial de la norma. Por otra parte, la capacidad de control y de formulación de políticas de la comisión bicameral fue catalogada en los considerandos como una “gestión ejecutiva” del SOR y ATC en manos del Congreso. Por último, se indicó que las responsabilidades de financiamiento con fondos presupuestarios y la asunción de los pasivos vigentes por parte del Tesoro Nacional significaban obstáculos para alcanzar las metas fiscales. Esta enumeración permite notar que el Ejecutivo entrante no estaba dispuesto a ceder mecanismos de supervisión y gestión pública de estos medios ni a asumir la apuesta presupuestaria que requería la consecución de los objetivos trazados.

En su corto periodo presidencial, Fernando De la Rúa impulsó inicialmente la elaboración de un proyecto de ley para regular la radiodifusión. Sin embargo, tal como ocurrió durante los gobiernos de Alfonsín y Menem, la oposición de los actores comerciales que concentraban la propiedad de los medios fue más fuerte que la voluntad política y la capacidad de generar apoyos. El continuismo de De la Rúa en el enfoque predominante sobre la organización del sistema mediático respecto al gobierno antecesor se afirmó también en el veto a la Ley RTA mediante el decreto 152/99 y en los objetivos del SNMP con el decreto 94/01 (García Leiva, 2005). El modo de desmontar en forma discrecional una ley votada por el Congreso y de sustituirla sin debate parlamentario expresa un bloqueo a la participación ciudadana en la cuestión.

Adicionalmente, el SNMP¹⁰⁶ dejó nuevamente a los medios estatales en manos del Ejecutivo nacional sin contrapesos de fuerzas ni control parlamentario.

Tras la salida de De la Rúa, la presidencia interina de Eduardo Duhalde aportó en 2002 el decreto de necesidad y urgencia 2.368 que autorizó la instalación de repetidoras de Canal 7 donde el Ejecutivo lo considerase. Con eso se anulaba legalmente el papel subsidiario del Estado respecto a las prestaciones de los actores privados, que caracterizó las dos décadas precedentes. Luego, el decreto de necesidad y urgencia 1.214 de 2003 permitió que las provincias cuenten con una señal de televisión abierta y una señal de radio AM¹⁰⁷. Al mismo tiempo, autorizaba a las municipalidades a contar con una señal de radio FM. El instrumento permitía, además, la emisión de publicidad en estos medios. La medida, si bien fue tomada por decreto, significaba un paso positivo para la generación de mejores condiciones para un acceso ciudadano a contenidos audiovisuales variados y para la participación de más actores en la producción de contenidos. El decreto reconocía el “rol fundamental” del Estado en la actividad. La posterior judicialización de esta medida, bajo el argumento de su inconstitucionalidad, realizada por la empresa licenciataria de Canal 13 (Grupo Clarín)¹⁰⁸, da cuenta de la resistencia a la ampliación de los medios estatales y su potencial disputa por la audiencia y los anunciantes. A esto puede sumarse lo expresado por la directora de Radio Nacional entre 1997 y 1999, Patricia Barral, quien señaló el lobby permanente “para que la radio no tuviera publicidad privada, porque consideraban que era una competencia desleal” (Ulanovsky, 2011: 269).

Este repaso sobre la consideración demostrada por sucesivos gobiernos a los medios estatales hasta 2003 no se propuso ser exhaustivo en su descripción pero sí marcar las líneas centrales por las que transcurrió su actividad. Desde allí es posible realizar algunas reflexiones pertinentes para el análisis que se propone el trabajo:

- El sistema de radiodifusión argentino estuvo ordenado en forma predominante por la lógica de lucro y de acumulación de capital. En ese contexto, los medios estatales fueron gestionados mayoritariamente desde criterios comerciales y de competencia, aún

¹⁰⁶ Las características de este organismo son analizadas en forma pormenorizada en el siguiente capítulo.

¹⁰⁷ En rigor, el decreto legalizaba la situación de varias provincias que ya contaban con los medios que ahora se autorizaba.

¹⁰⁸ Ver “Declaran inconstitucional decreto que autoriza a provincias y municipalidades explotar estaciones de radio y TV” en *seniales.blogspot.com.ar*, publicado el 5 de mayo de 2008. Disponible en: <https://seniales.blogspot.com.ar/2008/05/declaran-inconstitucional-decreto-que.html>. Consultado por última vez el 10/06/2016.

contando con financiamiento público.

- El control directo de estos medios por parte de diferentes gobiernos a lo largo de la historia derivó en su uso gubernamental, alejado de misiones de servicio público.

- Ente 1974 y 1989 se constató un cuasi-monopolio estatal en la administración de los medios pero bajo la forma competitiva y comercial (Mastrini et al, 2005: 310).

- La decisiones tomadas en torno a estos medios se realizaron con prácticamente nula participación de la sociedad (la pequeñas excepciones han sido señaladas).

- Desde el retorno de la democracia en 1983 los medios en manos del Estado estuvieron bajo la presión de pinzas de sectores políticos en el Ejecutivo que los utilizaron para respaldar sus acciones y de actores privados del sector que buscaron limitar su crecimiento y su constitución como competidores.

- En los 20 años que van de 1983 hasta el final del gobierno de Duhalde la prestación de los medios del SOR estuvo condicionada a un rol subsidiario en el sistema.

3.4 Hitos y legislación específica de los medios estatales nacionales (1937-2003)

El siguiente cuadro ordena cronológicamente los hitos y la legislación específica de los medios estatales nacionales desde la primera emisión de una radio nacional estatal hasta el año de inicio de periodo analizado en este trabajo.

Hitos y legislación específica de los medios estatales nacionales (1937 -2003)	
Año y Legislación	Contenido
Julio de 1937	Nace la Estación de Radiodifusión del Estado en la frecuencia 750 Khz.
1947	Puesta en marcha de la planta transmisora en General Pacheco con un transmisor de 100 Kw. La Radio del Estado pasa a tomar la frecuencia 870 del dial en AM.
1947 -1948	Expropiación de 55 estaciones privadas de las cadenas de Radio Splendid y Radio Belgrano. Inaugura una modalidad de propiedad estatal pero con lógica comercial.
1948	LRA Radio del Estado se convierte en la cabecera desde Buenos Aires de la cadena oficial de radiodifusión.

17 de octubre de 1951	Primera transmisión de Canal 7.
4 de noviembre de 1951	Inician emisiones regulares de Canal 7.
1953 – Ley 14.241	Creación del Servicio Oficial de Radiodifusión (SOR): LRA Buenos Aires, LRA Santa Rosa, LRA Rosario y LRA Salta. Reconocimiento de la transmisión de imágenes pero exclusión de Canal 7 del SOR.
1955	Radio del Estado pasa a llamarse Radio Nacional.
1955 Decreto 170	Se separa a Canal 7 de la red encabezada por Radio Belgrano. Nuevo nombre: LS82 TV Canal 7.
1957 Ley 15.460	Canal 7 se mantiene en la esfera del Estado pero con funcionamiento comercial.
1967 Ley 3.737	Plan Nacional de Radiodifusión y Televisión. Primera definición conceptual para el SOR. Proyecta un rol complementario para medios estatales nacionales en el sistema.
1972 - Ley 19.798	Ley de Telecomunicaciones. Establece como “comercial” a Canal 7 hasta nueva definición en el Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad. Se plantea la subsidiariedad de los medios estatales en el servicio.
1973 – Decreto 1764	Reconoce a Canal 7 y a 34 radios comerciales dependientes del Ejecutivo nacional como emisoras estatales.
1975 – Ley 20.966	Vencimiento de licencias de canales 11, 9 y 13 de Buenos Aires, 7 de Mendoza y 8 de Mar del Plata. Expropiación de productoras, repetidoras, posesiones y dependencias de canales.
1978	Instalación de Canal 7 en el Centro de Producción de Programas de Televisión en la Avenida Figueroa Alcorta. Renovación tecnológica total. Nuevo nombre: Argentina Televisora Color (ATC).
1980 Ley 22.285	Se establece la subsidiariedad de los medios del Estado Nacional. Financiamiento por asignaciones presupuestarias. Permite recibir publicidad a Canal 7 y a las emisoras de frontera. SOR autorizado a una radio AM y a una televisora en la capital, y a una radio AM por provincia. Repetidoras sólo autorizadas en zonas de frontera.
1981	Se suman dos FM a Radio Nacional Buenos Aires.
1984	Canal 7 pasa a la Secretaría de Cultura de la Nación. Incorpora definiciones conceptuales.
1989	Mudanza de Radio Nacional Buenos Aires a Maipú 555.

1989 – Ley 23.696 de Reforma del Estado	Privatización de los canales 11 y 13.
1992 - Decreto 1656	Se autoriza la publicidad comercial en los medios estatales del SOR.
1992 - Decreto 544/92	Se liquida ATC LS82 Canal 7. Se crea ATC Sociedad Anónima.
1994	Nueva frecuencia FM para Radio Nacional Buenos Aires.
1995 - Decreto 1.022	Llamado a licitación de la señal del Canal 7. Presentación judicial de los gremios del canal logra medida de “no innovar”.
1999 Ley 25.208	Creación de Radio y Televisión Argentina (RTA).
1999 - Decreto 152	Veto a la Ley RTA.
2000	Nuevo nombre para ATC: Canal 7 Argentina. El Estado recupera la frecuencia de la televisora estatal porque el Comfer se retira del litigio judicial por la venta de Canal 7.
2001 Decreto 94	Creación del Sistema Nacional de Medios Públicos (SNMP). Incluye a Canal 7, TELAM y las 40 emisoras de Radio Nacional. Instalación de un programa de desfinanciamiento público para los medios del SNMP. Ausencia de definiciones conceptuales para el organismo.
2002 - Decreto 354	Intervención del SNMP.
2002 Decreto 702	Devuelve a Canal 7 la señal LS 82. Anula el decreto 1.022/95 que impulsaba la privatización.
2002 - Decreto 2.368	Autorización al Ejecutivo a instalar repetidoras de Canal 7 en las provincias que determine. Rompe subsidiariedad en el sistema.
2002 - Decreto 2.507	Separación de TELAM del SNMP.
2003 - Decreto 1.214	Permite a provincias contar con una señal de televisión abierta y una señal de radio AM. Autoriza a municipalidades a contar con una señal de radio FM.

Tabla 6. Hitos y legislación específica de los medios estatales nacionales (1937 -2003). Elaboración propia.

Capítulo IV

Análisis del acceso y la participación ciudadana en el SNMP (2003-2009)

Este capítulo explora los indicadores de acceso ciudadano y participación ciudadana en sus diferentes dimensiones, aplicados al objeto de estudio en el recorte temporal propuesto: el SNMP. Esto no significa desconocer las condiciones del sistema de medios nacional en el periodo analizado según los mismos indicadores dado que las observaciones respecto a estas instituciones deben ser explicadas también por su vinculación con el contexto mediático e histórico en el que se inscribe.

La exploración de estos indicadores implica la reconstrucción de evidencia empírica que ofrezca información sobre los mismos. Estos datos se hallan en la regulación específica del campo mediático, en la implementación de la misma, en las decisiones estatales hacia el sector, en la cristalización de movimientos de actores del espacio comunicacional y en la inacción estatal. En definitiva, los índices de estos indicadores son hallados en el escenario mediático producido por esos movimientos en su dinámica histórica.

Cada apartado aborda diferentes aspectos privilegiados del objeto de estudio, jerarquizados desde los objetivos de la investigación, y finaliza con conclusiones parciales y acotadas. Se recurre a diversidad de fuentes y procedimientos de recopilación de datos -explicados en cada caso- para aportar información según los indicadores trabajados.

4.1 Contexto social, económico y político del periodo

Argentina tiene una superficie continental de 2.791.810 kilómetros cuadrados que incluyen zonas montañosas fundamentalmente en su perímetro oeste y grandes extensiones de terreno despobladas en el sur. Los principales aglomerados urbanos están ubicados en la zona central del país. Según el último censo nacional de habitantes realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (Indec) en 2010, en Argentina viven 40.117.096 personas, cifra que representa un 10,6 % más que en 2001, cuando la población total del país era 36.260.130 habitantes. Según el censo citado, la densidad poblacional es de 14,4 habitantes por kilómetro cuadrado a nivel nacional. Sin embargo, esta densidad es variable según el distrito que se tome. Así, en la Ciudad de Buenos Aires se concentran 14.450 habitantes por kilómetro cuadrado y en su periferia urbana (Gran Buenos Aires) son 2.700 habitantes por kilómetro cuadrado. Mientras

tanto, en la provincia de La Pampa hay 2,2 pobladores por kilómetro cuadrado y en la de Santa Cruz son 1,1 personas por kilómetro cuadrado.

De 2001 a 2010 no cambiaron los principales centros urbanos del país, que son, por cantidad de habitantes: el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), con casi 32 % de la población total del país; seguido por el Gran Córdoba, con 3,6 %; el Gran Rosario, con 3,1 %; el Gran Mendoza, con 2,3 % y el Gran San Miguel de Tucumán, con 2 % de la población total registrada en 2010. Sumados estos aglomerados urbanos explican alrededor del 43 % de la población. Por otra parte, durante ese periodo de diez años se mantuvo la distribución poblacional. Si en 2001 la población urbana representaba 89 % del total, en 2010 significaba 91 %.

Argentina cuenta con una sociedad alfabetizada casi en su totalidad, como lo demuestran sus censos poblacionales de 2001 y 2010, en los que los porcentajes de alfabetización son de 97 y 98 % respectivamente. En el mismo sentido, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) señala que la tasa de matrícula en la escuela primaria era del 99 % en 2005 y la matrícula en la escuela secundaria pasó de 74,5 % en 1998 a 82,2 % en 2009¹⁰⁹.

Néstor Kirchner asumió como presidente el 25 de mayo de 2003 luego de obtener 22,24 % de los votos en la primera vuelta electoral de abril de ese año y de la posterior renuncia de Carlos Menem a competir en la segunda vuelta. Al momento de su asunción, la economía argentina registraba un crecimiento del 7,7 % anual y terminaría el año con un 8,8 % anual. Sin embargo, la crisis económica, política y social que tuvo su estallido en diciembre de 2001 arrastraba hacia 2003 índices de desempleo del 17,8 % y de subempleo del 11,8 %, mientras más de la mitad de la población urbana vivía por debajo de la línea de pobreza (Gerchunoff y Kacef, 2016: 7).

El contexto histórico de la asunción de Kirchner estaba marcado por las manifestaciones callejeras de diciembre de 2001, donde 39 personas fueron asesinadas durante la represión policial, y por los asesinatos de los militantes sociales, Maximiliano Kosteki y Darío Santillán, a manos de la Policía de la Provincia de Buenos Aires en junio de 2002. El primer episodio precipitó la renuncia del entonces presidente Fernando de la Rúa y el segundo forzó el adelantamiento de las elecciones durante el mandato interino de Eduardo Duhalde. Particularmente las jornadas de protestas sociales del 19 y 20 de diciembre de 2001 expresaron la delicada situación económica y

¹⁰⁹ Disponible en:
http://interwp.cepal.org/cepalstat/Perfil_Nacional_Social.html?pais=ARG&idioma=spanish.

social del país pero también pusieron en escena la crisis de representación política-partidaria que experimentaba la sociedad. Esta situación había sido anticipada dos meses atrás durante las elecciones legislativas, cuando cerca de la mitad del padrón electoral (más de 10 millones de personas) no eligió a ningún candidato y optó por votar en blanco, anular su sufragio o ausentarse de los comicios. Así, el llamado voto bronca de octubre se transformó en el reclamo de “que se vayan todos” de diciembre de 2001, como decía una de las canciones repetidas durante las manifestaciones. La salida anticipada de Fernando de la Rúa, forzada por las protestas generalizadas y los saqueos a comercios en distintas zonas urbanas del país, significó también el colapso del régimen de convertibilidad, instaurado por la ley 23.928 en abril de 1991¹¹⁰.

Kirchner emergía como el presidente electo democráticamente luego del mandato transitorio entre enero de 2001 y mayo de 2003 de Eduardo Duhalde, quien llegó a la presidencia elegido en Asamblea Legislativa del Congreso después de la última semana de 2001. En esos 7 días circularon por el Ejecutivo tres titulares distintos: Ramón Puerta, Adolfo Rodríguez Saá y Eduardo Camaño. Rodríguez Saá declaró la cesación de pagos de la deuda pública externa el 23 de diciembre durante su discurso de asunción pero antes del cierre de ese año renunció bajo el argumento de no contar con apoyo político.

Durante el gobierno de Duhalde se puso fin del régimen de convertibilidad a través de la ley 25.561 de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario. En marzo de 2001, pocas semanas después de esa medida, cada dólar costaba 3 pesos. Esto significó una devaluación de la moneda en pocos días. La siguiente decisión de ese gobierno fue el sistema establecido para la conversión de dólares a pesos en las deudas y los depósitos bancarios, en el que se incluyeron distintos tipos de cambio. La llamada “pesificación asimétrica” implicó para el Estado la asunción de costos por auxilios y compensaciones para los bancos, que fueron cubiertos con emisiones de títulos públicos por 2.400 millones de dólares (Basualdo et al, 2015: 37).

De este modo, luego de una década del régimen de convertibilidad la deuda pública total alcanzó más de 144.453 millones de dólares en 2001, lo que representaba el 53,7% del Producto Interno Bruto (PIB). Pero un año más tarde, cuando ya se había

¹¹⁰ La ley 23.928 fijó en 10.000 australes por dólar la paridad cambiaria sin límite temporal. Además, dispuso la libre convertibilidad de la moneda nacional con respecto a cualquier moneda extranjera y se prohibió la emisión de dinero no respaldada en un 100% por reservas de libre disponibilidad. También se autorizó al Banco Central a cambiar la denominación del signo monetario, por lo que desde enero de 1992 el peso se convirtió en la moneda de curso legal (equivalente a 10.000 australes) y se fijó el tipo de cambio de 1 peso por dólar (Rapoport, 2000: 20).

producido la cesación de pagos de la deuda, la “megadevaluación” de la moneda local y la “pesificación asimétrica”, la deuda pública total representaba 146,2% del PIB. Del mismo modo, la deuda pública externa pasó de representar 31 % del PIB en 2001 a 93 % en 2002, según las estimaciones de Basualdo, Manzanelli, Barrera, Wainer y Bona (2015: 49) para un estudio del Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina (CEFID-AR) en base a datos del Ministerio de Economía. Estos autores afirman que el costo fiscal aproximado para el Estado nacional por las obligaciones asumidas en la resolución de la crisis financiera producida por la devaluación de 2002 fue de 14.390 millones de dólares.

Como consecuencia de las medidas económicas tomadas en la salida del régimen de convertibilidad, aquel 2002 finalizó con una inflación anual del 41%, según el Índice de Precios al Consumidor elaborado por el Indec. El mismo informe apuntó que la canasta básica de alimentos tuvo ese año una suba del 74,9 %. Pero a partir de esas decisiones de política económica se configuró un nuevo patrón de crecimiento que tendría consecuencias en los indicadores macroeconómicos.

Con ese contexto económico, Kirchner asumió sostenido en el 22 % de los votos obtenidos en la primera vuelta con la alianza electoral denominada Frente para la Victoria. Llegaba a la presidencia luego de ser gobernador de la provincia de Santa Cruz entre 1991 y 2003, pero sin legisladores bajo su influencia directa pues el sostén fundamental de su candidatura fue el Partido Justicialista, bajo el mando de Duhalde. Las elecciones legislativas de 2005 permitieron a Kirchner ganar peso político propio. Su fuerza derrotó a la fracción del justicialismo liderada por Duhalde en la provincia de Buenos Aires, la más populosa del país y bastión político del ex presidente. En esa elección el Frente para la Victoria obtuvo el 38 % de los votos a nivel nacional, pero el dato más importante fue el triunfo de Cristina Fernández, esposa de Kirchner, como cabeza de lista de candidatos a diputados por la provincia de Buenos Aires, por sobre la lista encabezada por Hilda Duhalde, esposa de Eduardo.

Dos años después el kirchnerismo se consolidó como fuerza mayoritaria al retener la presidencia de la nación, pero esta vez en manos de Cristina Fernández, quien obtuvo el primer puesto en los comicios de octubre de 2009 con 45 % de los sufragios. Este porcentaje supuso una amplia ventaja sobre la segunda candidata, Elisa Carrió, quien cosechó 23,04 % de los votos.

En junio de 2009, año que cierra el periodo de análisis, el Frente para la Victoria sufrió un revés electoral al quedar en segundo lugar por escaso margen la lista de

candidatos a diputados por la provincia de Buenos Aires encabezada por Néstor Kirchner. La figura vencedora en esa oportunidad fue Francisco de Narváez, por la alianza electoral Unión-Pro. Además, en esas elecciones legislativas nacionales la fuerza política gobernante sufrió una merma en la cantidad de integrantes de su bloque de diputados y senadores en el Congreso.

Durante la mayor parte del periodo analizado y gobernado por el kirchnerismo, entre 2003 y 2008, la economía argentina se expandió a una tasa anual acumulativa del 8,5 %, con el liderazgo de los sectores productores de bienes. Esto generó alrededor de 4 millones de puestos de trabajo en ese periodo, luego de casi dos décadas de contracción del empleo (Arceo et al, 2010: 20). Según estos autores, el proceso en la *posconvertibilidad*, como denominan al periodo aludido, marcó una ruptura con la década precedente en la que fue el sector de los servicios el que evidenció mayor dinamismo en la economía real. Además, reconocen en la demanda interna al motor fundamental que sustentó lo que apuntan como “una de las fases de crecimiento económico más significativas en la historia argentina”. Los investigadores explican que el incremento de la demanda global entre 2002 y 2008 se explicó en un 90,5 % por el consumo doméstico y la inversión (2010: 23). El nuevo patrón de crecimiento, con la modificación de los sectores económicos que impulsaban el mismo, tuvo consecuencias en el mercado laboral. Así, de mayo de 2002 al primer trimestre de 2008 la tasa de empleo (proporción de ocupados respecto a población total) pasó de 32,9 a 42,2 %, lo que llevó la desocupación de la Población Económicamente Activa (PEA) de 22,5 % a 8,4 % en el periodo señalado, según los mismos autores en base a datos provistos por el Indec (ver tabla 7).

A este panorama puede agregarse la política de desendeudamiento externo impulsada por el gobierno nacional desde principios de 2005. Esta incluyó la renegociación de su deuda con diferentes acreedores externos y la cancelación anticipada a finales de ese año de toda su deuda con el Fondo Monetario Internacional con reservas de libre disponibilidad del Banco Central. Esta política llevó la deuda pública total a 70,9 % del PIB en 2005 y al 44,7 % en 2008. La deuda pública externa pasó a constituir 33,6 % del PIB en 2005 y 17,1 % en 2008 (Basualdo et al, 2015).

El último año del periodo analizado marcó una alteración de la etapa de crecimiento económico elevado y sostenido con expansión del empleo y mejoras relativas en los salarios reales. Esta detención fue producto de la combinación de las consecuencias en el país de la crisis financiera internacional y las limitaciones que

mostraba el patrón de crecimiento instaurado con la salida del régimen de convertibilidad (Arceo et al, 2010). De esta forma, el 2009 cerró con el estancamiento de la economía. El crecimiento registrado fue del 0,9 % según la estimación del Indec.

A continuación se presenta un cuadro con indicadores macroeconómicos relevantes del periodo analizado que permiten obtener una imagen en movimiento del contexto socio-económico:

Indicadores macroeconómicos relevantes del periodo 2003-2009

Indicadores macroeconómicos relevantes del periodo 2003-2009						
Año	PIB Anual ¹¹¹	Crecimiento PIB ¹¹²	Pobreza	Indigencia	Desocupación	Participación asalariados en ingresos ¹¹³
2003	375.909	8,8 %	49,7 %	22,8 %	17,3 %	31,3 %
2004	447.643	9,0 %	41,6 %	15,5 %	13,6 %	33,7 %
2005	531.939	9,2 %	35,4 %	12,7 %	11,6 %	35,4 %
2006	654.439	8,5 %	28,2 %	9,6 %	10,2 %	38,3 %
2007	812.456	8,7 %	27,2 %	8,4 %	8,5 %	39,5 %
2008	1.032.758	6,8 %	25,5 %	7,8 %	7,9 %	39,1 %
2009	1.145.458	0,9 %	24,9 %	7,3 %	8,7 %	40,4 %

Tabla 7. Indicadores macroeconómicos relevantes del periodo 2003-2009. Fuente: elaboración propia en base datos del Indec, los trabajos de Basualdo, Manzanelli, Barrera, Wainer y Bona (2015) y Arceo, González, Mendizábal y Basualdo (2010).

Según un informe del Centro de Investigación y Formación, dependiente de la Central de Trabajadores de la Argentina (Cifra-CTA), la participación de los hogares urbanos según grupos de hogares en el ingreso per cápita para 2009 en Argentina mostraba: 16,9 % de la participación correspondía al 40 % más pobre de la población; el 22,9 % lo aportaba el 30 % siguiente; el 25, 2 % de ese ingreso per capita de los hogares lo aportaba el 20 % siguiente y el 35 % de ese ingreso lo concentraba el 10 % más rico de la población (Cifra, 2011). Este primer indicador da cuenta de la desigual distribución del ingreso en el país constatada en el cierre del periodo analizado. A esto

¹¹¹ Expresado en millones de pesos.

¹¹² Medición en base a precios corrientes de 1993.

¹¹³ Basualdo, Manzanelli, Barrera, Wainer y Bona (2015) realizaron esta estimación a través del cálculo de la masa salarial total y su gravitación en el PBI en precios corrientes.

puede sumarse otro indicador ofrecido por el mismo trabajo en el que se plantea la relación del ingreso medio per cápita de los hogares entre el quintil más rico y el quintil más pobre¹¹⁴ de la sociedad: en Argentina fue de 20,6 para 2002 y de 15,5 para 2006. Estas cifras permiten ver una reducción en la desigualdad económica de los sectores más ricos respecto a los más pobres para el periodo apuntado. El estudio de Cifra-CTA plantea que si bien el país había logrado reducir la desigualdad en la distribución del ingreso entre 2002 y 2009, eso no impedía que se verifiquen “mayores niveles de desigualdad que a comienzos de la década de 1990”. Todas las estimaciones del informe citado se hicieron con datos aportados por la CEPAL.

4.2 Acceso y participación ciudadana en el sistema mediático durante el proceso kirchnerista 2003-2009 (contexto específico)

Este apartado reconstruye el mapa del sistema mediático y sus movimientos en el periodo analizado para recuperar allí información sobre los índices de acceso ciudadano y participación ciudadana en la totalidad del escenario mediático. La presentación de este mapa es una tarea fundamental para reconocer el contexto audiovisual en el que se desempeñaron los medios estatales incluidos en el objeto de estudio y desde ahí proponer interpretaciones de ese desempeño. Este mapa se reconstruye a partir de la revisión de la legislación vinculada, los movimientos de los actores comunicacionales, datos estadísticos de diferentes fuentes y balances realizados por investigadores.

4.2.1 Regulación estatal, fallos judiciales y movimientos del mercado en el periodo 2003-2009

La regulación fundamental vigente para el sector audiovisual en el inicio del mandato de Kirchner era la ley 22.285, establecida durante el último gobierno de facto en el país, con las numerosas modificaciones realizadas en la década del ‘90 que fueron reseñadas en el capítulo anterior. Las consecuencias de las políticas aplicadas sobre el sector y de la dinámica de los actores privados antes de 2003 se resumen en el diagnóstico realizado por Becerra:

¹¹⁴ La división en quintiles implica separar al total en 5 partes iguales.

Cuando Kirchner llegó a la presidencia en 2003, el sistema de medios venía de protagonizar una importante transformación y modernización, pero se encontraba en quiebra. El sector se había concentrado en pocos grupos, nacionales y extranjeros, algunos de ellos asociados a capitales financieros; la concentración era de carácter conglomeral, los grupos desbordaban en muchos casos su actividad inicial y se habían expandido a todos los medios (multimedios) y también a otras áreas de la economía, lo que en varios mercados se traducían en actores dominantes y en escasos márgenes de competencia (Becerra, 2015: 30).

A este balance es posible agregar la exclusión legal de la posibilidad de constituirse en emisores audiovisuales a actores sin fin de lucro y la crisis institucional, tecnológica y financiera de los medios estatales nacionales. Ante esta geografía mediática y con el marco de la situación económica, política y social que vivía el país, el grueso de las medidas tomadas por el gobierno de Néstor Kirchner hacia el sector tendieron a consolidar y en algunos casos profundizar las condiciones del mismo.

En 2003 el Congreso aprobó la Ley 25.750 de Preservación de Bienes y Patrimonios Culturales que impidió a capitales extranjeros poseer más del 30 % de la propiedad de las industrias culturales. Excluyó de esta disposición a los medios que, al momento de sancionarse la ley, tuvieran una presencia mayor de capitales extranjeros. Esta norma fue impulsada por el gobierno de Duhalde pero se materializó en el inicio del periodo kirchnerista. Dado que en ese momento el sector audiovisual presentaba una importante participación de capitales extranjeros, la norma apuntaba a “evitar que aquellos grupos que aún no habían quedado en manos del capital extranjero sean absorbidos por sus acreedores externos por no pagar” las deudas asumidas para sostener el proceso de concentración de propiedad (Mastrini et al, 2005: 21-22)¹¹⁵.

Durante el mismo 2004 el organismo regulador renovó las licencias de los dos canales de *rating* promedio más alto de la televisión argentina, el 11 y el 13, en beneficio de sus propietarios privados, Telefónica y el Grupo Clarín¹¹⁶. La decisión se tomó sin evaluación de compromisos asumidos o escrutinio público. Pero además de estas prórrogas, el entonces presidente suspendió en 2005 por diez años el cómputo de los plazos¹¹⁷ que la ley otorgaba a los titulares de servicios de radiodifusión. Sin discusión ni anuncio previo, el decreto 527 significó en los hechos la extensión por diez años más de los periodos originales legalmente establecidos para las licencias de los

¹¹⁵ De hecho, la norma fue también conocida como “Ley Clarín” porque resguardó la posición del grupo en una coyuntura desfavorable.

¹¹⁶ Resoluciones 1837 y 1326 respectivamente.

¹¹⁷ Por ley, los plazos para usufructo de la licencia eran de 15 años, con la posibilidad de diez años de prórroga por única vez.

medios de comunicación. El efecto concreto de la medida fue la continuidad sin cuestionamientos de un escenario mediático con los mismos participantes. Pero la decisión del Ejecutivo sin consultas implicaba también regular las comunicaciones en forma discrecional y clausurar de antemano la discusión respecto a las frecuencias.

En agosto de 2005 el Congreso sancionó la ley 26.053, que modificó el artículo 45 de la ley 22.285 y autorizó a las personas jurídicas sin fines de lucro a ser titulares de licencias de radio y TV por aire y cable. Sin embargo, la norma mantenía la exclusión a las cooperativas de servicios públicos para ser prestadores de servicios de radiodifusión, por lo que no terminó de resolver el problema que buscaba atender. Por otra parte, el organismo regulador no convocó a nuevos concursos de licencias para incorporar a los nuevos actores contemplados legalmente.

El mandato de Néstor Kirchner no sólo finalizó sin la discusión de un proyecto de ley para regular el sector sino que en la última semana de su presidencia autorizó la operación conjunta por parte del Grupo Clarín de las dos mayores empresas de televisión por cable del país: Cablevisión (controlada por el fondo inversor estadounidense HMT&F) y Multicanal. Esta medida implicó otorgarle al Grupo Clarín (hasta en entonces sólo controlante de Multicanal) una posición dominante en ese mercado en gran parte del territorio nacional¹¹⁸. Con el dictamen N° 637 de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia, rubricado el 7 de diciembre de 2007 con la firma del Presidente, “el grupo pasó a dominar más del 55% de los abonados del servicio de televisión por cable en el país, un importante paquete de señales propias (de distintos géneros) y el 32,5% del mercado de abonados a Internet” (Marino, 2012: 264).

Durante todo el mandato de Kirchner también se mantuvo la suspensión de venta de pliegos para prestar servicios de televisión por cable con sucesivas resoluciones del Comfer. Esta situación mantenida desde el 2000 implicaba una barrera legal para el ingreso de nuevos competidores para la prestación de este servicio. Esto generó numerosas sentencias judiciales que declararon inconstitucionales a estas resoluciones.

Entre otras consecuencias, la permanencia de la ley 22.285 mantuvo una autoridad de aplicación sin instancias formales de participación ciudadana ni contrapesos de fuerzas políticas o sectoriales en sus decisiones. La continuidad de la intervención del Comfer, derivada de la constitución antidemocrática de su directorio

¹¹⁸ El Grupo Clarín había comprado en septiembre de 2006 junto al fondo de inversión estadounidense Fintech Advisory la mayoría accionaria de Cablevisión, que brindaba servicios de televisión por cable e Internet.

señalada por la norma¹¹⁹, generaba una dependencia total del Ejecutivo en funciones.

En agosto de 2009 y en medio del proceso de consultas públicas sobre la LSCA, Cristina Fernández firmó el decreto 1145 por el que facultó a la Secretaría de Medios a cancelar las deudas fiscales, provisionales y por multas impagas de los medios de comunicación a través de minutos para la emisión de publicidad oficial. Se trataba de una de las clásicas prácticas a través de las cuales se había beneficiado en el pasado al sector privado comercial.

4.2.2 El mapa audiovisual en el periodo 2003-2009

En relación a las radios, el inicio de la década estuvo marcado por el funcionamiento en cadena con la irradiación de contenidos desde la ciudad de Buenos Aires hacia el resto de las localidades en detrimento de la producción radial local, con la excepción de los principales centros urbanos (Becerra y Mastrini, 2009). Estos autores documentaron que en 2004 las cuatro principales radios en audiencia dominaban el 80 % de la escucha radial. Según el Comfer, en 2008 había 1.940 emisoras privadas en todo el país. De estas, el 24 % contaba con una licencia comercial, el 9 % pertenecía a grupos religiosos, indígenas o universidades y el 67 % restante estaba en manos de empresas comerciales que contaban con permisos provisorios.

Según la encuesta realizada en 2004 por el Sistema Nacional de Consumos Culturales¹²⁰, 96.6 % de los consultados aseguraba tener al menos un televisor en su casa y 58 % de ellos manifestó tener televisión paga. Marino, Mastrini y Becerra (2012) señalan que para 2008 había equipos de televisión en 97,6 % de los hogares mientras 93,2 % de los casas de los argentinos y argentinas tenían receptores de radio¹²¹. Por estos datos se puede concluir que el equipamiento necesario para el acceso a estos servicios audiovisuales estaba extendido en prácticamente la totalidad de la población para el periodo analizado.

Según el estudio de programación realizado por el Comfer en 2003 llamado Contenidos de la Televisión Argentina, para ese año los 30 canales abiertos ubicados en las provincias retransmitían 70 % de contenidos programados por los cinco canales abiertos que se ubicaban en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA). De esas

¹¹⁹ Planteaba un directorio integrado por representantes de las 3 fuerzas militares.

¹²⁰ La encuesta tiene datos de 2004 y tiene un 95.5 % de confiabilidad. Se realizó con un muestreo probabilístico estratificado de alcance nacional estructurado en cuatro etapas.

¹²¹ Recuperan datos del Indec de 2010.

retransmisiones, 51 % provenía de Telefé, 29 % de Canal 13, 10 % de Canal 9, 8 % de Canal 2 (América) y sólo 2 % de Canal 7. Cinco años más tarde la situación no había variado mucho pues los canales en las provincias retransmitían 67 % de su programación e incluían sólo 29 % de producción propia, según el informe Contenidos de la Televisión Abierta Argentina realizado por el Comfer. Allí contabilizaban 49 canales abiertos en todo el país, de los cuales sólo 14 correspondían a emisoras estatales. Muchos de los canales ubicados en las provincias por fuera del AMBA contaban con repetidoras en el interior de estos distritos. Los indicadores de producción propia y retransmisiones variaban según el tipo de propiedad de los canales de las provincias: mientras las estaciones estatales provinciales retransmitían 52 % de su programación e incluían 40 % de producción propia, los canales privados y comerciales retransmitían 72 % de su grilla y producían sólo 26 % de sus contenidos. El informe también registra que las retransmisiones provenían de Telefé en un 54 %, de Canal 13 en un 34 %, de América en un 5 %, de Canal 7 en un 3% y de señales de cable en un 3 %, que se debía principalmente a la incorporación de producciones del Canal Encuentro.

El mapa de la TV por aire estuvo dominado durante la primera década del 2000 por Telefé y Canal 13, tanto por audiencia como por facturación. A esto se sumaba que los cuatro principales operadores tenían ramificaciones en la prensa escrita, Internet, radio, y en el caso de Telefónica, en la telefonía fija y móvil (Becerra y Mastrini, 2009).

Para completar el escenario en movimiento de la televisión por aire en el país el Sistema de Información Cultural de la Argentina (Sinca) informaba en 2010 que existían 44 canales de televisión abierta en todo el territorio. De ellos, 9 eran propiedad de Telefónica, otros 9 correspondían a estados provinciales, 4 eran propiedad del Grupo Clarín, 5 eran controlados por el Grupo Uno (Vila-Manzano), 2 eran administrados por el Estado nacional, otros 3 pertenecían al sector público no estatal y los restantes 12 canales pertenecían a privados de gestión comercial (Sinca, 2010)

En Argentina había un 56 % de hogares con servicios de televisión por cable en 2002. Esta expansión la ubicaba por encima de países como Noruega, Gran Bretaña o Francia, y sólo debajo de los porcentajes registrados en Canadá, Estados Unidos y Dinamarca (Sinca, 2010)¹²². Esta tendencia siguió su crecimiento en los años posteriores de forma tal que si en 2003 había alrededor de 4 millones y medio de

¹²² La estimación corresponde a un informe del Sistema de Información Cultural de la Argentina (Sinca) con datos del Indec, la Asociación Argentina de Televisión por Cable (ATVC), la National Cable & Telecommunications Association (NCTA) y la European Cable Communications Association (ECCA).

abonados a sistemas pagos de televisión, principalmente de cable, en 2005 eran más de 5 millones los usuarios de este tipo de servicios. Según los datos de la Asociación Argentina de Televisión por Cable, en 2006 los abonados ya eran más de 5 millones y medio de hogares (Sinca, 2010). Así, la penetración de la TV paga llegó en 2007 a alcanzar el 73,3 % de los hogares para luego descender levemente en 2009 y abarcar al 72,9 %, según las estimaciones del Consejo Latinoamericano de Publicidad en Multicanales (Lamac, por sus siglas en inglés)¹²³.

Un informe de 2006 del Laboratorio de Industrias Culturales, también en base a datos de la ATVC, indicaba que Cablevisión, perteneciente en ese momento al fondo de inversión estadounidense HMT&F, tenía el 27 % de los abonados; Multicanal, del Grupo Clarín, contaba con el 20 %; Direct TV tenía el 8 % con su servicio satelital; Supercanal, del Grupo Uno (Vila-Manzano), absorbía el 7 %; la Red Intercable tenía el 5 %; Telecentro llegaba al 4 % y otros proveedores provinciales explicaban el 28 % restante.

A este escenario de concentración en el cable puede agregarse el estudio realizado por la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (CNDC) en el año 2001. Allí se constataba que las firmas Liberty Media, Viacom, Disney, News Corporation y el fondo de inversión HMT&F controlaban, a través de distintas empresas, el 71 % de las señales emitidas por los distintos sistemas de televisión por cable del país (Krakowiak, 2003). Esta tendencia se acrecentó hacia 2003, lo que llevó a estas empresas a controlar hasta el 75 % de las señales emitidas por los dos principales operadores de cable, Cablevisión y Multicanal, según reseña Krakowiak. De su estudio también surgía que Liberty Media y HMT&F, propietarias de Cablevisión en 2003, controlaban 34 de las señales ofertadas por esa empresa (43 % del total de canales) y 32 señales de Multicanal (40 % del total). Este autor advertía sobre el poder diferencial de algunos actores a partir del cual se hacían posible prácticas anticompetitivas en perjuicio de competidores en el sector. En el mismo trabajo se advertía sobre los acuerdos económicos leoninos establecidas por las empresas dominantes del mercado del cable para incluir contenidos de otros productores en su propuesta, a lo que se sumaba la discrecionalidad de los cableros para ubicar las señales en la grilla de canales. Sin embargo, la CNDC no ordenó revertir la situación en 2001. Luego de la autorización al Grupo Clarín para la operación conjunta de Multicanal y Cablevisión en 2007 se

¹²³ Disponible en <http://www.lamac.org/argentina/metricas/total-por-tv-paga/>. Última consulta el 20/08/2016.

podieron constatar una serie de prácticas anticompetitivas de estas firmas a partir de su posición dominante. Entre ellas se encontraban las tipificadas como negativa de venta, precios predatorios, abuso de la posición dominante en un mercado y control de la programación (Marino, 2012). El escenario de concentración y extranjerización se mantuvo durante el periodo analizado en el sector de la TV por cable, con el consecuente dominio de lógicas mercantiles para la captación de anunciantes.

El estudio sobre concentración mediática realizado por Becerra y Mastrini con referencia en 2004 afirmaba que se consolidaba en esa etapa del país una situación estructural en la que las industrias culturales y de telecomunicaciones estaban fuertemente controladas por las cuatro primeras firmas, que se apoderaban del 84 % de la facturación y del 83 % del mercado (2009). Según estos autores, la situación estaba agravada por la ramificación de los grupos dominantes en casi la totalidad de las industrias info-comunicacionales (prensa escrita, radio, televisión y telefonía)¹²⁴.

Por último, en relación al consumo de producciones audiovisuales en Internet durante el periodo analizado en Argentina, para 2008 sólo 9 % de quienes accedían a la red lo hacía para escuchar radio, mientras no se contabilizaban usuarios que lo utilicen para mirar televisión (Sinca, 2010).

Del mapa mediático reconstruido es posible elaborar las siguientes reflexiones sobre los indicadores de acceso y participación ciudadana para el periodo analizado:

- En relación al nivel de elección del acceso ciudadano a medios audiovisuales puede señalarse que prácticamente la totalidad del territorio poblado tenía acceso al menos a una señal audiovisual. Esto era posible a través de los canales de aire o sus repetidoras, de las radios AM y FM privadas en las provincias, de las repetidoras de Canal 7, de la red de emisoras de Radio Nacional o de la suscripción a servicios por abonos de televisión por cable o satelital. Sin embargo, la diversidad y variedad de los contenidos accesibles a los habitantes estaba condicionada por la capacidad de pago de los servicios de televisión por cable o satelital, o por la diversidad ofrecida por los principales canales y radios del AMBA retransmitidos en las provincias.

- Se constata un predominio de la lógica comercial en el sistema televisivo. Esto era producto de: las características asumidas por los sistemas de televisión por cable -

¹²⁴ Becerra y Mastrini analizaron la concentración en el amplio sector info-comunicacional a partir de aplicar a cada industria el modelo de medición conocido como CR4, que considera la facturación y el dominio de mercado de los principales 4 actores de cada industria para alcanzar un índice de concentración.

con la suspensión de la venta de nuevos pliegos- y por las redes de retransmisión en la televisión abierta; la legislación vigente y los procesos evidenciados de concentración de la propiedad. Esto es, no existía variedad equilibrada en tipos de medios (privado-comerciales, estatales, públicos no estatales y sin fines de lucro).

- Los índices de retransmisión de contenidos producidos por los canales capitalinos y las características asumidas por la producción de contenidos en los sistemas de cable dan cuenta de un escaso volumen de producción audiovisual en las provincias del país por fuera del AMBA.

- La regulación existente y las políticas hacia el sector limitaban la existencia de propuestas comunicacionales de actores no lucrativos tanto para la radio como para la televisión.

- La evaluación desde el segundo nivel de participación ciudadana apunta que la autoridad de aplicación vigente en el periodo evidenciaba la intervención directa del Poder Ejecutivo en sus decisiones y carecía de instancias de participación o control de otras fuerzas políticas y/o sociales.

- Las principales medidas reguladoras del sector se tomaron por la vía del decreto sin debates públicos previos, lo que supuso el debilitamiento del tercer nivel de la participación ciudadana.

- La concentración de la propiedad evidenciada en todo el sector informacional y la ausencia de llamados a concursos por nuevas licencias impidieron el ingreso de nuevos actores sociales al mercado mediático, lo que debilitó el primer nivel de participación ciudadana.

- La dinámica del mercado audiovisual y las decisiones tomadas por las autoridades (por acción e inacción) consolidaron y profundizaron la estructura concentrada del sector y el centralismo en la producción de contenidos.

- Las estadísticas disponibles no permiten reconocer modalidades extendidas de acceso a contenidos audiovisuales por medio de Internet en el periodo analizado.

4.3 El Sistema Nacional de Medios Públicos. La institucionalidad del “multimedios estatal”

Luego de vetar la ley 25.208, conocida como Ley RTA, a través del decreto 152 a finales de 1999, el gobierno de la Alianza creó el 25 de enero de 2001 el SNMP, también por medio de un decreto. Esta entidad recibió el mandato de administrar en

forma centralizada Canal 7, Radio Nacional, el resto de las emisoras del SOR¹²⁵ y la agencia de noticias Télam.

La creación del nuevo organismo, bautizado como “el multimedios oficial”, incluyó la liquidación de los pasivos de ATC y de Télam, cuya cancelación quedaba a cargo del Ministerio de Economía. La nueva estructura institucional pensada se justificaba “en la necesidad de racionalizar los citados servicios, haciéndolos más efectivos y reduciendo los gastos operativos derivados del ejercicio de sus competencias a través de distintos entes y organismos”, según los considerandos del decreto. En consonancia con esto, el entonces secretario de Cultura y Comunicación, Darío Lopérfido, defendía la medida en la necesidad de crear una sola sociedad con “unidad de criterios administrativos que permita bajar costos, darle mayor competitividad a la empresa a la hora de vender sus servicios”¹²⁶.

El organismo quedó bajo la jurisdicción de la Secretaria de Cultura y Comunicación de la Presidencia. Según el estatuto social incluido en el mismo decreto de creación, no se planificaron objetivos diferentes a los contenidos en la legislación vigente, esto es, la ley 22.285, que establecía los siguientes objetivos para el SOR:

- a) Proporcionar a los destinatarios del servicio la programación orgánica que requiere el nivel cultural de la Nación;
- b) Difundir, en consecuencia, aquellas expresiones de elevada jerarquía estética que satisfagan las necesidades culturales de la población;
- c) Asegurar el intercambio cultural entre las distintas regiones del país;
- d) Informar a la población acerca de los actos de gobierno;
- e) Difundir la actividad nacional al exterior;
- f) Contribuir al desarrollo y perfeccionamiento de la enseñanza primaria, media, técnica y superior y, asimismo, emitir programas especiales para discapacitados (Ley 22.285, art. 35).

En ese mismo estatuto se asignaba al SNMP la tarea de “producir la publicidad oficial que le fuere requerida por las diferentes áreas del Gobierno” y de canalizarla con las contrataciones correspondientes a los diferentes medios de comunicación, para lo cual debía actuar, según el propio texto, “como agencia de publicidad” (art. 5 del Estatuto Social). Esto significaba hacer coincidir en un mismo organismo la producción de la información oficial y la generación de contenidos para un medio estatal no gubernamental. Ni en el cuerpo central del decreto ni en sus anexos se hacía mención

¹²⁵ Contando a la cabecera Radio Nacional Buenos Aires, la red contaba con 40 emisoras.

¹²⁶ Ver en “El Gobierno aún no precisó cómo funcionará el multimedios” en *Radio y TV Americana*. Año 5, número 56. Disponible en <http://www.rt-a.com/56/elgobierno.htm>. Consultado por última vez el 12/06/2016.

alguna a objetivos de cobertura territorial ni se dejaba de lado la subsidiariedad de los medios estatales respecto al sistema mediático tal como lo planteaba la ley 22.285. El texto no incluyó la creación de instancias de participación de la sociedad en la administración o control del ente, así como tampoco previó la participación de los trabajadores de esos medios o de legisladores nacionales en su estructura institucional.

Según el decreto 614 de mayo de 2001, que modificó parcialmente el estatuto social, la conducción de la sociedad debía quedar compuesta por 3 directores: un representante del Ministerio de Economía, otro de la Secretaría General de la Presidencia y el restante de la Secretaría de Cultura y Medios de Comunicación de la Presidencia¹²⁷. Los cargos tenían una vigencia de 2 años, con la posibilidad de reelección indefinida. Esto es, todos los directores representaban al Poder Ejecutivo y no se preveían mecanismos para la remoción o ratificación de los mismos.

El primer presidente del SNMP fue Mario Cella, designado por la cartera de Cultura y Medios, quien asumió en mayo de 2001. Lo acompañaron en el directorio Albino Gómez, por el Ministerio de Economía, y Daniel Larriqueta, en representación de la Secretaría General de la Presidencia. Estas autoridades dejaron sus cargos pocos meses después con la caída del gobierno de Fernando de la Rúa.

En el Anexo I del decreto 94/01 las “reglas de administración financiera” señalaban que “los ingresos de operación” debían financiar como mínimo 34 % de los gastos corrientes de 2001. Este porcentaje debía subir a 44 % en 2002 y a 64 % en 2003. De allí en adelante, el organismo debía financiar como mínimo 70 % de su actividad con los ingresos generados por la operación de los medios. En forma paralela, se planeaba disminuir progresivamente el aporte estatal al ente, que no debía superar 57.000.000 de pesos en 2001, 46.000.000 de pesos en 2002 y 27.600.000 en 2003. En los años sucesivos, el financiamiento del presupuesto nacional no debía exceder los 24.000.000 de pesos. El propio Lopérfido apuntaba pocos días después del decreto 94/01 que la planificación contemplaba reducir los aportes estatales a estos medios en más de un 40 % ese mismo año. Esto es, de aportar “aproximadamente 100 millones de pesos” en 1999 para Canal 7, Radio Nacional y Télam, el Estado pasaba a financiar con 57 millones de pesos al SNMP en 2001. La racionalización de servicios y la reducción de gastos operativos, fijados como objetivos para la nueva entidad, se debía completar con la salida de parte del personal de estas compañías mediáticas

¹²⁷ El estatuto social del decreto 94 establecía una dirección de 3 integrantes, dos por la Secretaría de Cultura y Comunicación, y el restante por el Ministerio de Economía.

“sobredimensionadas”, según el criterio del gobierno nacional del momento. Para esto, se abrió la posibilidad de retiros voluntarios. La exigencia de conseguir fuentes de financiamiento alternativas y/o de disminuir la planta de personal en un escenario de retracción económica la planteó el coordinador del organismo cuando expresó en 2001: "los 57 millones de presupuesto alcanzan para pagar los salarios de toda la gente que está hoy"¹²⁸.

Por lo señalado respecto al decreto, la propuesta no hizo más que dar continuidad a la perspectiva comercial que dominó la actividad durante el gobierno nacional anterior, relegó nuevamente la actividad de los medios estatales a un rol secundario en el mapa mediático y la mantuvo bajo control directo del Ejecutivo sin contrapesos ni controles legislativos o sociales. Estos mecanismos llegarían, según expresó Lopérfido, con la sanción de una nueva ley de radiodifusión supuestamente en elaboración pero que nunca se concretó¹²⁹. Por último, las indicaciones presupuestarias para este ente en el mediano plazo sólo arrojaban una certeza: la de saber que los medios estatales recibirían regresivamente menores ingresos del presupuesto público en los siguientes años y la de necesitar cubrir esa merma con financiamiento de otras fuentes. La decisión atentaba contra la búsqueda de previsibilidad, estabilidad y seguridad financiera para los medios en cuestión. Además, suponía un mecanismo para orientar la programación hacia criterios comerciales.

Con la llegada de Duhalde a la presidencia el SNMP pasó a depender de la Secretaría de Medios de Comunicación¹³⁰. Pocos días después, el 20 de febrero de 2002, se dispuso la intervención del organismo por 180 prorrogables y el nombramiento como interventor de Marcelo Simón¹³¹. La decisión se justificó por las “diversas irregularidades” constatadas en la gestión del directorio, entre las que se mencionaban la ausencia de “libros laborales e impositivos registrados y rubricados”, y la inexistencia de “información confiable y suficiente acerca de su real situación financiera actual y su evolución”. La intervención a cargo de Simón fue prorrogada en noviembre de ese año por otros 180 días¹³². Por sugerencia de la intervención, el mismo gobierno decidió el 6 de diciembre de 2002 la separación de Télam del SNMP. Así, la agencia pasó a

¹²⁸ Diario *La Prensa*, versión digital del día 27 de enero de 2001. Visto por última vez el 13 de mayo de 2016. Disponible en: <http://www.laprensa.com.ar/313465-Loperfido-defendio-las-medidas.note.aspx>

¹²⁹ Ver “Asumieron las autoridades del multimédios oficial” en Diario *Clarín* del 19 de mayo de 2001. Disponible en <http://edant.clarin.com/diario/2001/05/19/s-05801.htm>. Consultado por última vez el 12/06/2016.

¹³⁰ Decreto 227/02.

¹³¹ Decreto 354/02.

¹³² Decreto 2375/02

depender directamente y en forma diferenciada de la Secretaría de Medios de Comunicación de la Presidencia¹³³. El argumento para esta separación se limitó a señalar la necesidad de contar con una unidad independiente para la agencia de noticias, según surgía de la experiencia de la intervención. En el mismo decreto se estableció que los tres integrantes del directorio del SNMP debían ser nombrados en el futuro por el Ejecutivo Nacional a propuesta de la Secretaría de Medios (art. 10) por dos años prorrogables indefinidamente. El estatuto social creado para Télam en el mismo cuerpo legal le asignaba, además de sus funciones como agencia de noticias, la tarea de producir la publicidad oficial y de contratar los espacios mediáticos para su difusión (art. 5).

4.3.1 El SNMP durante la primera etapa del kirchnerismo (2003-2009).

Reconstrucción infraestructural, fragilidad institucional y búsqueda identitaria

Con la asunción de Néstor Kirchner el 25 de mayo de 2003 el SNMP se mantuvo en la órbita de la Secretaría de Medios de Comunicación a cargo de Enrique Albistur, pero ésta pasó a depender de la Jefatura de Gabinete de Ministros¹³⁴, en manos de Alberto Fernández (hasta el momento dependía directamente de Presidencia de la Nación). Del organigrama establecido para la Jefatura de Gabinete en agosto de 2003 surgen como entidades separadas el SNMP, la agencia Télam y las 9 emisoras comerciales administradas por el Estado bajo el ala de la Secretaría de Medios¹³⁵. Como parte del SNMP se reconocen a 40 radios integrantes del Servicio Oficial de Radiodifusión¹³⁶ y a Canal 7. En un espacio aparte, en la dependencia de la Subsecretaría de Gestión de Medios, se creó la Dirección de Publicidad oficial (ver gráfico 5). Pese a esta diferenciación, según los objetivos señalados, la misma Secretaría asumía responsabilidades de ejecutar las políticas de comunicación, difundir los actos

¹³³ Decreto 2.507/02.

¹³⁴ Decretos 152 y 624.

¹³⁵ Se trataba de los siguientes medios: Canal 12 de Trenque Lauquen, Radio General Francisco Ramírez de Concepción del Uruguay, Radio General Madariaga de Paso de los Libres, Radio General Urquiza de Paraná, Radio San Rafael, Radio Libertador de Mendoza, Radio Malargüe, Radio Patagonia Argentina de Comodoro Rivadavia y Emisora Lago Argentino de El Calafate.

¹³⁶ Integraban este servicio en el inicio del periodo: Radio Nacional Buenos Aires y las afiliadas en Viedma, Santa Rosa, Salta, Rosario, Mendoza, Córdoba, Formosa, Esquel, Ushuaia, Comodoro Rivadavia, Santo Tomé, Bahía Blanca, Santa Fe, San Miguel de Tucumán, La Quiaca, Zapala, Río Turbio, Puerto Iguazú, Las Lomitas, Santiago del Estero, San Salvador de Jujuy, San Juan, Río Grande, Tartagal, Resistencia, Catamarca, La Rioja, San Luis, San Carlos de Bariloche, Gualaguaychú, Jáchal, Chos Malal, San Martín de los Andes, Ingeniero Jacobacci, Alto Río Senguerr, Perito Moreno, El Bolsón, Paso Río Mayo y Gobernador Gregores. A esto debe sumarse Radiodifusión Argentina al Exterior (RAE).

de gobierno, realizar y difundir la publicidad oficial, y administrar los medios del Estado nacional.

Organigrama de la Jefatura de Gabinete de Ministros

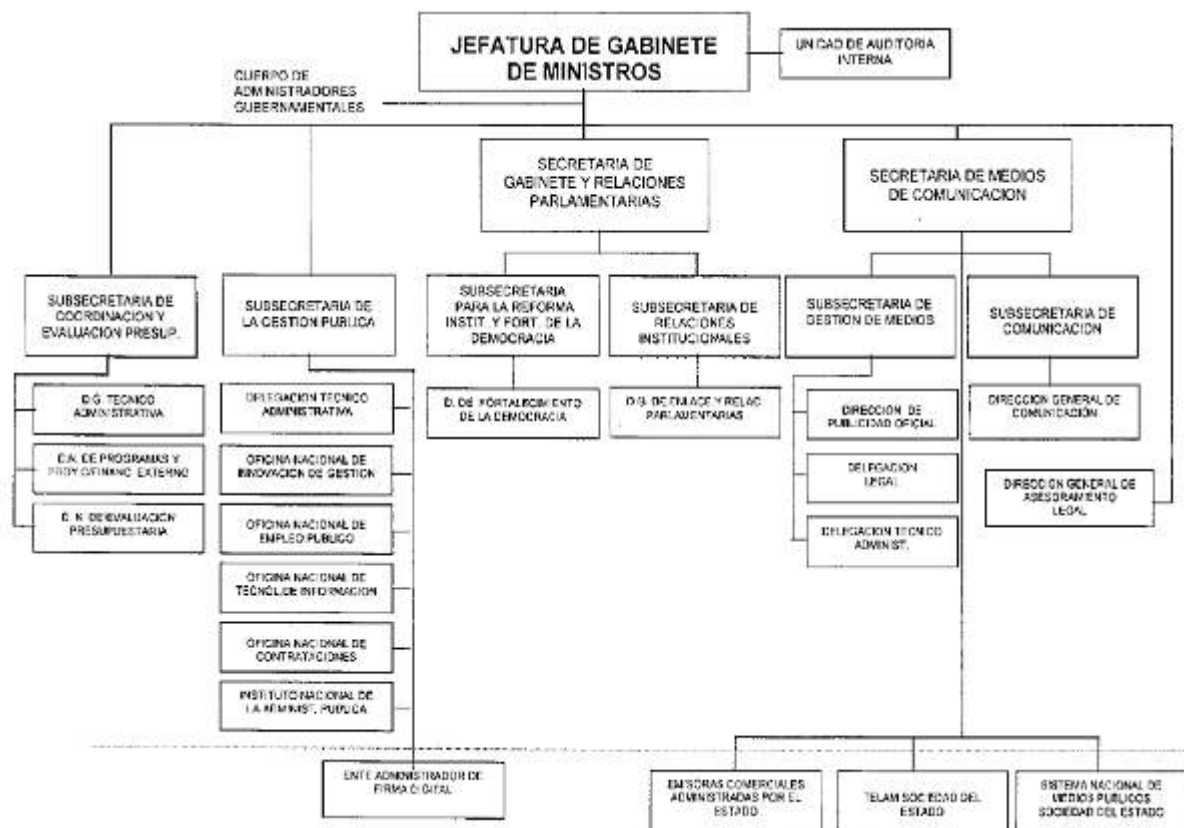


Gráfico 5. Organigrama de la Jefatura de Gabinete de Ministros. Fuente: Decreto 624/03.

Durante el kirchnerismo el SNMP se mantuvo intervenido con 6 sucesivos decretos¹³⁷ que prorrogaron esta situación desde 2003 hasta octubre de 2007. En ese lapso, durante 4 meses en 2003 fue José Paquéz quien se desempeñó como interventor. Luís Ricardo Palacio ocupó ese lugar desde el enero de 2004 hasta octubre de 2007, cuando asumieron como presidente y vicepresidente del directorio Gustavo López¹³⁸ y Juan José Ross respectivamente, ambos nombrados por el Ejecutivo. El funcionamiento del SNMP se normalizó recién con la llegada de López, sin que se produjeran modificaciones sustantivas en su estatuto social o en sus condiciones de funcionamiento, más allá del cambio en la composición del directorio. Menos de un año después y bajo la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner, López fue designado

¹³⁷ Decretos 635/03, 45/04, 680/05, 1279/05, 458/06 y 1835/06. La intervención se extendió así por casi 6 años desde febrero de 2002 hasta octubre de 2007.

¹³⁸ Decreto 1476 del 19 de octubre de 2007.

en agosto de 2008 como subsecretario general de la Presidencia y la dirección del organismo pasó a manos de Tristán Bauer¹³⁹, quien llegaba desde la dirección del Canal Encuentro, señal educativa perteneciente al Ministerio de Educación que se emitía desde 2007 por los sistemas de cable del país. En septiembre de 2008 se sumó Gustavo Iglesias como el tercer director¹⁴⁰. Por lo tanto, más de 5 años después del inicio del primer gobierno kirchnerista se completó el directorio del organismo.

Durante la presidencia de Néstor Kirchner la dirección de Canal 7 estuvo inicialmente compartida por Ana de Skalon, quien se encargaba de la dirección periodística y de contenidos de no ficción, y Leonardo Bechini, quien se ocupaba de la dirección de entretenimiento y ficción. A la muerte de Skalon en febrero de 2006 siguió la renuncia de Bechini dos meses después. En mayo de ese mismo año la dirección general del canal pasó a manos de Rosario Lufrano, quien realizó sus tareas hasta julio de 2008. Convocada por el entonces jefe de Gabinete, Alberto Fernández, la llegada de la periodista significó unificar la conducción del canal. Sin embargo, Lufrano decidió dedicarse sólo a la faceta de programación, dejando las tareas administrativas o de gestión en otras manos¹⁴¹, pero mantuvo el rol de conductora del noticiero que desempeñaba hasta ese momento. De hecho, la periodista mantuvo su sueldo como conductora y realizó sus actividades como directora *ad honorem*. Si bien señaló que no tuvo injerencia durante este periodo en la gerencia de noticias¹⁴² por una restricción impuesta por la Oficina Anticorrupción, esta situación expresa una superposición de roles incompatibles con un funcionamiento institucional transparente. Esto es, independientemente de la honestidad que pueda comprobar y las buenas intenciones personales, las responsabilidades, decisiones y el manejo de informaciones que supone el desempeño en un cargo ejecutivo puede generar tensiones y contradicciones si la misma persona realiza también en el medio que dirige actividades profesionales periodísticas que requieren equidistancia y ecuanimidad en el tratamiento de la información. Su salida de la dirección respondió a la partida de la Jefatura de Gabinete de Alberto Fernández (entrevistas a Lufrano y Lázaro). Esto es, se debió a un condicionante externo a la vida del canal. La explicación de su salida debe buscarse en los cambios políticos generados en el gobierno nacional luego del conflicto con las

¹³⁹ Decreto 1275/08.

¹⁴⁰ Decreto 1506/08.

¹⁴¹ Esta separación de funciones fue una condición impuesta por Lufrano para asumir la dirección del canal. Entrevista realizada para este trabajo en Buenos Aires el 29 de octubre de 2015.

¹⁴² Lo hizo en una entrevista personal semi-estructurada realizada para este trabajo.

asociaciones patronales agrarias a lo largo del 2008 (ver apartado 4.4). Hasta el cierre del periodo analizado la dirección ejecutiva fue ocupada por Martín Bonavetti, quien hasta ese momento actuaba como gerente de programación, cargo al que inicialmente había renunciado junto a Lufrano por formar parte de su equipo de trabajo.

Entre julio de 2003 y julio de 2007 la dirección de Radio Nacional estuvo en manos de Adelina “Mona” Moncalvillo, convocada también por Alberto Fernández y hasta ese entonces periodista de la emisora. Tal como sucedió con Lufrano, Moncalvillo condujo durante un año de su gestión un programa de radio, “Las 40”, en la cabecera de Radio Nacional. Sobre esta situación vale la misma observación realizada en el caso de Lufrano. En su reemplazo llegó Eduardo García Caffi, quien se desempeñó en el cargo hasta agosto de 2009, cuando asumió el puesto María Seoane, convocada por Tristán Bauer, presidente del directorio de SNMP. El hecho de que la convocatoria a Seoane haya sido realizada por la dirección del organismo y no por la Jefatura de Gabinete puede ser leído como un avance en la institucionalización del mismo.

Durante la mayor parte del periodo analizado el organismo se mantuvo intervenido bajo la influencia de la Jefatura de Gabinete y la Secretaría de Medios. Esto significó prolongar por más de 6 años una medida de carácter excepcional pensada inicialmente para 180 días de duración. Según se desprende de los documentos legales que regían al SNMP (el decreto de creación, sus modificaciones y los decretos de intervención) y las entrevistas realizadas (Moncalvillo, García Caffi, Lufrano, Bonavetti y López), la mecánica de funcionamiento de estos medios hasta el inicio de su normalización incluía reuniones periódicas con la Secretaría de Medios donde cada director ejecutivo presentaba propuestas y llevaba las contrataciones y programaciones para su aprobación. Allí cada responsable de su área expresaba necesidades y se seguía el desarrollo de proyectos. En los testimonios queda manifiesta la influencia del secretario de Medios y, sobretudo para Canal 7, del jefe de Gabinete. El interventor dirigía la normalización administrativa, mantenía el nexo político con la Presidencia de la Nación y gestionaba la obtención de recursos económicos, por lo que ostentaba espacios de decisión política. De hecho tuvo un peso importante en la recuperación infraestructural y tecnológica de Canal 7 (entrevistas a Nunzio, Masllorens y Arnaldo).

Todos los directores consultados aseguran haber tenido libertad para trabajar la programación mientras que los principales condicionantes los ubicaron en aspectos económicos, infraestructurales, institucionales y políticos. Entre estos se cuentan: la imposibilidad de alcanzar *cachets* pagados por los medios comerciales; no contar con

tecnología imprescindible para determinadas producciones; las lógicas inerciales de funcionamiento -que incluían condicionamientos políticos-; las negociaciones con sindicatos en torno a las incumbencias profesionales o la incorporación de productoras independientes; y los tiempos de los procesos burocráticos para la renovación tecnológica, la que a su vez desplegaba nuevas demandas y necesidades de mayor inversión y capacitación del personal. Sin embargo, López, García Caffi, Lázaro y Bonavetti no desconocieron la incidencia de sus superiores en la toma de decisiones¹⁴³. De este modo, la división de roles dejaba en manos de los directores las tareas de organización de la programación, sus definiciones e implementación. Hasta la asunción de Seoane en Radio Nacional los directores debieron protagonizar, aunque no en soledad, los proyectos de infraestructura, lo que generaba una multiplicación de tareas y la necesidad de recorrer las radios en las provincias. La tarea de los directores encontró problemas de funcionamiento en Canal 7 mientras estuvo dividida la dirección en un sector de no ficción y otro artístico (entrevistas a Bonavetti y Masllorens). En cualquier caso, antes de la normalización del organismo, las propuestas de los directores debían recibir la aprobación del interventor y la Secretaría de Medios, y luego debían atravesar la aprobación de las instancias gerenciales pertinentes para que revisen su viabilidad. Luego de la normalización del organismo, la aprobación de las propuestas de contrataciones y programaciones quedó en manos del presidente del directorio.

Esta normalización se inició en octubre de 2007 y finalizó en septiembre de 2008 con el nombramiento del tercer director, mientras en agosto del mismo año cambió el presidente nombrado 9 meses atrás. Este funcionamiento bajo formas excepcionales permanentes tuvo su correlato particularmente evidente en Canal 7 con la inestabilidad de sus directores, situación que repercutía en la programación:

La relación del canal con una Secretaría de Medios con mucha presencia lo sometía a una lógica absolutamente subjetiva. Una discusión institucional donde hay que discutir y construir consensos en un directorio -ahí construís sobre una base de principios- es muy diferente a lo que le gusta a una persona (...) De Skalon y Bechini competían y se dividían la grilla de programación al punto que llegó a haber 78 programas, lo que es inviable y es una disputa de espacios. Era una lógica en la que estuvo sumergido el canal por muchos años¹⁴⁴.

¹⁴³ Entrevistas realizadas en Buenos Aires para este trabajo con Eduardo García Caffi (10 de mayo de 2016), Martín Bonavetti (7 de abril de 2016), Luís Lázaro (15 de abril de 2016) y Gustavo López (21 de enero de 2016).

¹⁴⁴ Entrevista citada a Martín Bonavetti, realizada para este trabajo.

El rol del interventor fue asumido por el directorio con la normalización del ente. En sus manos quedó la definición del proyecto a largo plazo y la articulación con medios estatales provinciales y universitarios. La intervención fue seguida por una normalización inestable, con una presidencia inicial de 9 meses. Esto dificultó generar las mejores condiciones para lograr una unidad de acción en la construcción de una identidad institucional e impidió al organismo lograr mayores niveles de independencia del Ejecutivo nacional. Así lo demuestra el testimonio del propio López, consultado sobre la articulación con los directores de Radio Nacional y Canal 7 de ese momento, Eduardo García Caffi y Rosario Lufrano respectivamente:

No llegamos a profundizar el trabajo en conjunto. Cuando llego yo ellos ya estaban y los dos respondían a dos jefes políticos diferentes. Si hubiésemos trabajado cuatros años tal vez conformábamos un equipo más dinámico. Distinto es arrancar con el equipo completo. Acá había como 3 estructuras a ensamblar, que tampoco tenían la cultura de trabajar en conjunto. Allí las terminales políticas eran Alberto Fernández, de Lufrano, y Albistur, de García Caffi. Entonces muchas cosas del canal se discutían por afuera de Albistur porque se discutían directamente con Fernández. Pero en realidad éramos todas personas de un gobierno que recién comenzaba. Así que estaba en los primeros lineamientos¹⁴⁵.

El mantenimiento del mismo organismo sin modificaciones sustantivas, así como su estatuto social, alejó al SNMP durante todo el periodo de los estándares internacionales reseñados y de las definiciones planteadas en este trabajo sobre la institucionalidad adecuada para un medio público. Independientemente de que estos estándares no habían sido formalizados hasta 2009, existía para esa etapa un corpus teórico latinoamericano referido a la cuestión iniciado con los planteos del venezolano Pasquali (1991) y recuperado en las definiciones que traza este trabajo. A esto pueden agregarse los modelos institucionales vigentes en ese momento en Europa occidental y las líneas rectoras para una institucionalidad pública que contenía la vetada Ley RTA. Con esto se señala que el desempeño de SNMP no se producía en la inexistencia de propuestas alternativas. A partir del modelo de servicio público europeo se desarrollaban en la región guías conceptuales referidas a la elaboración de una institucionalidad pública de los medios estatales que no eran desconocidas para el debate político argentino, como lo demuestra el recorrido de la llamada Ley RTA. Las concepciones que guiaban a los directores tanto de las emisoras como del organismo administrador¹⁴⁶

¹⁴⁵ Entrevista realizada para este trabajo a Gustavo López, citada más arriba.

¹⁴⁶ Entrevistas realizadas por este trabajo en Buenos Aires con María Seoane (23 de mayo de 2016),

analizado eran coincidentes, en términos generales pero no totalmente, con los criterios reseñados en este trabajo (ver apartado 2.5). Sin embargo, los objetivos para los medios estatales siguieron marcados por la ley 22.285 hasta la sanción de la LSCA, lo que significaba la ausencia de indicaciones mínimas para cumplir misiones de servicio público. Pero también daba lugar a la aparición en estas instituciones de lineamientos naturalizados en la práctica pero no explicitados normativamente. Así, en las entrevistas realizadas a los directores de estos medios y del SNMP aparecen como objetivos la reivindicación del pluralismo, de un relato público y federal, de los contenidos de calidad y de un servicio accesible en todo el país. En todos los casos se reconoce la prioridad de actualizar tecnológicamente a los medios para extender su alcance y de mejorar sus condiciones de producción. Estos mandatos no formaban parte de ningún instrumento legal vinculante en ese momento. La falta de una normativa democrática que funcione como guía de la actividad no se trataba sólo de una falencia de tipo formal que impedía reconocer lineamientos fundamentales. Esta vacancia también generaba en la gestión cotidiana recurrentes dificultades en la generación de consensos necesarios entre diferentes sectores gerenciales de los medios estatales, y de estos con los trabajadores, para tomar decisiones relevantes. Esta situación también permitió la aparición de diferentes criterios de acción en el funcionamiento institucional (entrevistas a Bonavetti, Moncalvillo y Lázaro) y la falta de claridad en el Gobierno respecto a un plan integral para estos medios. Así lo señalan los testimonios de los directores de Radio Nacional y Canal 7: “No tuve lineamientos claros. Yo llegué, armé los propios ejes y la acción a seguir en base a un diagnóstico mío”, apunta García Caffi. “A mi me convoca el jefe de gabinete, Alberto Fernández, porque no había una idea clara de cómo encaminar el canal”, explica Lufrano. Esta visión es compartida por Bonavetti: “Cuando asumí en 2006 desde la Secretaría de Medios no había una política bien definida para el canal o se vislumbraban elementos en estado de germen, pero todavía no estaban puestos como objetivos”¹⁴⁷. A esto es posible sumar los conflictos de criterios, posibles de evidenciar con ejemplos concretos:

El canal transmitía los sorteos de la lotería diariamente. La lotería pagaba una cantidad que era un gran ingreso, pero estaba en el prime-time y no permitía construir nada. El concepto era que eso permitía financiarse. Pero si necesitás vender el mejor espacio para financiarte, entonces tenés que cerrar. Esa

Eduardo García Caffi, Martín Bonavetti, Rosario Lufrano, Gustavo López y Adelina Moncalvillo. Entrevista realizada a Tristán Bauer (González, 2010: 188). También en Bauer (2013).

¹⁴⁷ Entrevistas ya citadas, realizadas para esta tesis.

discusión demoró dos años, que se entendiera que si el canal debía pasar la lotería para subsistir entonces no tenía razón de ser, por lo cual era preferible no tener ese ingreso. Eso no se hubiese podido hacer sino hubiese un debate en paralelo que pusiera a la comunicación como un derecho, que instalara ciertos puntales más conceptuales¹⁴⁸.

Se trabajó lo periodístico con muchas dificultades gremiales entre el SAT (Sindicato Argentino de Televisión) y el gremio de prensa (UTPBA). Producir un programa de formato periodístico planteaba muchas dificultades para establecer donde terminaba lo periodístico y donde comenzaba lo televisivo, (...) donde terminaba el convenio de televisión y donde comenzaba el convenio del sindicato de periodistas¹⁴⁹.

En todo caso, con la normalización del organismo surgieron los principales objetivos reconocidos públicamente por su director Gustavo López:

Desarrollar contenidos bajo la tríada de diversidad cultural, calidad y pluralidad de opiniones; (...) la institucionalización del sistema (...) enfocado en crear conciencia de lo público (...); seguir con el reequipamiento del canal y la radio (...); continuar abriendo repetidoras para que el canal se vea en todo el país por aire¹⁵⁰.

Al año siguiente, el mismo director explicitaba en una publicación surgida del propio SNMP los objetivos para el proceso de normalización, con lo que comenzaban a aparecer lentamente algunos lineamientos político-conceptuales que buscaban dejar atrás la normativa vigente que indicaba las misiones de los medios estatales:

Asegurar a toda la población el derecho a la información plural, veraz e imparcial. Fomentar el respeto por los derechos humanos consagrados en la Constitución Nacional y en las Declaraciones y Convenciones incorporadas a la misma. Difundir las producciones artísticas, culturales y educativas que se generen en todo el ámbito nacional entendiendo a la cultura y a la educación como herramientas de transformación. Contribuir al fortalecimiento de la integración nacional y al mejoramiento de las formas de convivencia humana. Establecer procedimientos transparentes a los efectos de garantizar la equidad, la eficiencia y la eficacia (López, 2008: 8).

Si bien esta enumeración no surge de un documento legal vinculante sino del propio directorio, no puede desconocerse su valor como documento público emanado de la institución en sus esfuerzos por trazar distancia con la ley 22.285 de la última dictadura cívico-militar. No resulta casual en este sentido la cita a los instrumentos

¹⁴⁸ Entrevista a Martín Bonavetti realizada para este trabajo.

¹⁴⁹ Entrevista a Luís Lázaro, citada más arriba, realizada para este trabajo.

¹⁵⁰ Ver en Los desafíos de los medios estatales, en *Página 12* del 14 de noviembre de 2007. Disponible en <http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/espectaculos/2-8290-2007-11-14.html>. Consultado por última vez el 18 de julio de 2016.

internacionales en derechos humanos.

La estructura institucional del SNMP mantuvo cerrado todo camino a la participación social, sectorial, de otras fuerzas políticas con representación parlamentaria o de trabajadores para la administración y/o control del organismo. Ni la llegada de Kirchner a la presidencia, ni el traspaso de mando a Cristina Fernández, ni la normalización del SNMP modificaron la dependencia exclusiva del Poder Ejecutivo, que concentraba el nombramiento de los directores, quienes podían renovar en forma indefinida sus mandatos en la inexistencia de mecanismos explícitos para su remoción. A esto debe sumarse la inconveniente dependencia institucional y práctica del ente administrador con la secretaría encargada de la comunicación gubernamental y la publicidad oficial.

En toda esta etapa tampoco se abrieron instancias de recepción de demandas o reclamos como audiencias públicas o auditorias sociales. Sin embargo, debe mencionarse una serie de encuentros organizados por el ente para debatir públicamente el rol social de los medios estatales y del sistema comunicacional en su conjunto, según expresó el entonces presidente del directorio, Gustavo López. Estos espacios colocaban al SNMP como una institución que comenzaba a establecer contacto con miradas externas sobre su funcionamiento. Para coordinar la realización de estas instancias de debate y reflexión se creó el Instituto de Estudios sobre Comunicación (IEC) como parte del organismo estatal. Formalizada en abril de 2008, esta iniciativa tenía el objetivo de “poner el Sistema al servicio de la reflexión y el análisis de la problemática de las comunicaciones en la democracia para la construcción de la ciudadanía” (López, 2008: 7). Según explican sus responsables, Adrián Miranda y Gabriel Santagata, “se pensó como un espacio de articulación con la investigación, con propuestas para el canal, alejado de la programación cotidiana pero con datos sobre audiencias, tendencias y análisis de contenidos”¹⁵¹. Desde allí se impulsó la formación de un consejo académico integrado por Alicia Entel, Eduardo Aliverti, Emilio Cartoy Díaz, Damián Loreti, Martín Becerra, Luís Alberto Quevedo, Guillermo Mastrini y Gabriel Mariotto¹⁵², aunque este proyecto quedó rápidamente olvidado con la partida de López. Este instituto recogió en una publicación de 2008 el “Primer Encuentro de la Televisión Pública de la Argentina: comunicación para la integración social y cultural”, realizado

¹⁵¹ Entrevista realizada para este trabajo en Buenos Aires el 25 de septiembre de 2015.

¹⁵² Ver “Hay que cambiar esta ley de la dictadura”, en *Página 12* del 17 de abril de 2008. Disponible en <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-102604-2008-04-17.html>. Consultado por última vez el 18 de julio de 2016.

en septiembre de 2007. En esas páginas se expresaron los objetivos citados arriba para el SNMP y se plasmaron las conclusiones alcanzadas por los representantes de los medios y universidades reunidos en ese encuentro¹⁵³. Estos medios acordaron generar una red de intercambio, difusión de contenidos y cooperación técnica, así como trabajar en conjunto para adquirir derechos de emisión de producciones. Entre esos puntos, los participantes avanzaron en reconocer el rol y la especificidad de los medios estatales y universitarios en el concierto mediático:

Frente al predominio de formatos cada vez más homogéneos y regidos por la lógica del *rating* y de la uniformidad, la función de la televisión pública y de los centros de producción audiovisual de las Universidades Nacionales constituye un valioso aporte a la promoción de los valores simbólicos, lingüísticos, históricos y científicos que es necesario integrar en la construcción de un proyecto de Nación (IEC-SNMP, 2008: 127).

En el mismo 2008 se produjo el segundo de estos encuentros, pero esta vez fue convocado por la Universidad Nacional de Córdoba y el Canal 10 de esa provincia perteneciente a los Servicios de Radio y Televisión de la misma casa de estudios. El escenario elegido formaba parte de la iniciativa del SNMP de encabezar una articulación formal de cooperación con los medios estatales provinciales y universitarios (entrevistas a López, Lázaro y Bonavetti). Este espacio tuvo un hito importante con la creación del Consejo Federal de la Televisión Pública luego del tercer encuentro realizado en La Pampa en noviembre del mismo año. Continuó con la realización de reuniones hasta su edición número 12 en 2014 con la participación de 23 canales. Al mismo tiempo, en Radio Nacional se realizó por primera vez a finales de 2009 la primera reunión de directores de las emisoras de provincias.

La recuperación de diferentes experiencias relatadas por protagonistas de los medios estatales pone de relevancia las dificultades de trabajar sin el marco de una institucionalidad consolidada. Esto es, los ejemplos subrayan los perjuicios y postergaciones que suponía arrastrar la crisis institucional reseñada en el capítulo anterior, que incluía un recambio frecuente de autoridades a cargo. Esto reprodujo, fundamentalmente al inicio del periodo analizado, dinámicas de funcionamiento interno poco claras y confusión respecto a objetivos y criterios para organizar el trabajo. La

¹⁵³ Del encuentro participaron Canal 7 de Argentina, Telesur, Canal 12 de Posadas, Canal 9 de La Rioja, Canal Ciudad Abierta, Canal 12 Trenque Lauquen, Canal Encuentro, Canal 10 Río Negro, Canal 10 Córdoba. Se sumaron también representantes del Instituto Universitario Nacional de Arte, de la Universidad de Buenos Aires, de la Univ. Nac. de Córdoba, de la Univ. Nac. de San Juan, de la Univ. Nac. de Tres de Febrero y de Río Cuarto.

dificultad para resolver institucionalmente los conflictos que derivaban de estos criterios de funcionamiento en disputa tenía manifestaciones concretas en los contenidos presentados al público. Esto fue evidente en septiembre de 2004 en Canal 7 cuando un programa periodístico no pudo ser emitido por desacuerdos sobre incumbencias profesionales entre los gremios del canal y la dirección. Esta situación llevó a la entonces directora, Ana de Skalon, a explicar la situación personalmente en la pantalla y a denunciar al Sindicato Argentino de Televisión¹⁵⁴. Esto constata desde la práctica empírica la necesidad del mantenimiento de instituciones públicas mediáticas con una legalidad clara y normas de trabajo explícitas materializadas en el tiempo. La ausencia de una estructura institucional con continuidad generaba repercusiones en la actividad de los medios. El relato de Martín Bonavetti ayuda a comprender esta idea:

Cuando está todo arrasado entonces no hay autoridad constituida como legítima. Entonces cada uno tiene la decisión de hacer lo que le parezca. Y el canal sufría de eso, de un voluntarismo sobre el cual no existía principio de autoridad y todos creían tener la fórmula de cómo el canal tenía que salir. Yo estuve 9 años en el canal, no estuve tres meses, dije lo que había que hacer y me fui. Eso pasaba antes. Esa previsibilidad le permitió a los sindicatos construir una dinámica distinta, más elevada que la propia confrontación, pero ese fue un escenario de transformación. Si bien el proceso fue tenso y crujió varias veces, me parece que fue un proceso de transformación virtuoso. Pero bueno, los protagonistas quedaron cansados¹⁵⁵.

Una observación similar realiza Inés Gordon, productora de LRA1 Radio Nacional desde el 2000, que deja ver la huella de la historia de la institución en las prácticas y actitudes de sus integrantes, particularmente de sus trabajadores:

Muchos trabajadores se terminan creyendo que son dueños de la radio, por un sentido de pertenencia. Entonces se dice: ‘Es mía, puedo opinar, me parece que tiene que ir por acá, los sindicatos vamos por esto’. Y para mí está buena la reivindicación sindical, pero la que decide es la empresa. Cuando la empresa decide y decidís quedarte, tenés que ir por ese camino. Sino te tenés que ir¹⁵⁶.

En todo caso, la situación evidenciada por su director en Canal 7 tenía sus correlatos en Radio Nacional, con prácticas heredadas de lógicas excepcionales y alejadas de una idea pública de la utilización de los medios estatales. Esto se expresa en

¹⁵⁴ Ver “El conflicto de Canal 7 sigue sin resolverse” en el diario *La Nación* del 14 de septiembre de 2004. Disponible en <http://www.lanacion.com.ar/636109-el-conflicto-de-canal-7-sigue-sin-resolverse>. Consultado por última vez el 26/07/16. El episodio también fue relatado por Enrique Masllorens en entrevista para este trabajo realizada en Buenos Aires el 13 de noviembre de 2015.

¹⁵⁵ Entrevista a Bonavetti ya citada, realizada para este trabajo.

¹⁵⁶ Entrevista a Inés Gordon realizada para este trabajo en Buenos Aires el 16 de agosto de 2016.

las experiencias relatadas por Seoane y Moncalvillo:

En mi gestión se prohibió la privatización de los espacios. Antes de mi llegada, un periodista podía traer una pauta para el programa y la mitad quedaba para la emisora y la otra para el periodista. Eso ya había comenzado a prohibirse en la época de García Caffi (...) pero venía de una dinámica del menemismo¹⁵⁷.

Había gente que no tenía mucho interés en estar en Radio Nacional pero estaba. Porque para algunos era como una especie de beca. Hasta que se fijaron reglas de juego: hay que venir tantas horas y hacer esto. Eso era algo que venía muy enquistado en la radio, que era como un quiosco para algunos (...) Había algo que hoy me lo replanteo: el tema de los convenios con privados que querían hacer un programa en alguna radio de provincia y vos no tenías porqué cederle el espacio. Había que cuidar mucho eso porque pasaba y había mucho contrabando en ese sentido. Eso generó muchas discusiones porque cuando hay presupuestos bajos quedás muy atado para conservar periodistas buenos¹⁵⁸.

Esta existencia de criterios heredados no formalizados para la contratación de periodistas que plantean las ex directoras de Radio Nacional se condice con lo señalado por O'Donnell (2007: 166) respecto a las variadas formas de contratación existentes en 2006 en Radio Nacional, según surgía de un pedido de acceso a la información pública.

Los trabajadores de Canal 7 consultados coinciden en señalar el cumplimiento de los convenios colectivos de trabajo durante el lapso temporal recortado. En todos los casos señalan que los consensos alcanzados entre las diferentes partes involucradas en el funcionamiento de la estación hicieron posible un desempeño correcto. Esto es, a partir del reconocimiento de los convenios colectivos de cada sector, del respeto consensuado a las incumbencias profesionales y del organigrama de gerencias se establecieron pautas de trabajo no escritas, eventualmente negociadas, que permitieron el funcionamiento diario. Pese a esto, los testimonios recogidos tanto de funcionarios como de trabajadores dan cuenta que durante el periodo analizado persistieron diferencias de criterios en la consideración de las incumbencias profesionales y sobre los modos de incluir coproducciones o producciones independientes en la programación. Sobre este punto, quedó pendiente la confección tanto de un manual de estilo para el trabajo periodístico, como de un código ético y un protocolo de usos y procedimientos. Algunos de los entrevistados reconocen que una guía de procedimientos y un manual de estilo podrían colaborar en la organización del trabajo (entrevistas a Lechi, Arnaldo y Bonavetti). En este sentido, Agustín Lechi, trabajador de prensa y delegado gremial, indica que un

¹⁵⁷ Entrevista a María Seoane realizada para esta tesis.

¹⁵⁸ Entrevista a Adelina Moncalvillo realizada para esta tesis.

documento de ese tipo debería ser trabajado y firmado por todos los sectores.

En el caso de Radio Nacional, bajo la dirección flamante de María Seoane se confeccionó un manual de estilo en 2009, aunque la relevancia atribuida al instrumento es dispar entre los consultados (Gordon, Saglul, Mundo). La elaboración estuvo a cargo de Hugo Muleiro, hermano del vicedirector Vicente Muleiro, quien fue contratado para ese fin. Allí se abordan cuestiones vinculadas al manejo de la información, la redacción, la construcción de los relatos noticiosos y los lenguajes utilizados. Previo al manual, Muleiro había escrito dos textos vinculados a la temática: “Palabra por palabra, estructura y léxico para las noticias” (2002) y “Al margen de la agenda. Noticias, discriminación y exclusión” (2006). Tanto Hugo Muleiro como Gordon plantean que probablemente el manual haya tenido mayor repercusión en las radios de las provincias, donde es posible que hayan sido necesarias guías prácticas para mejorar las capacidades profesionales. Por otra parte, la emisora aplicó durante el periodo de análisis¹⁵⁹ el convenio de trabajo del sindicato del correo, herencia de la creación de la radio bajo el ala de la Oficina de Correos. Esta situación implicó el desconocimiento formal de la especificidad de los trabajadores de prensa y otras actividades, aunque en la práctica concreta se reconocieron sus condiciones de trabajo y la situación salarial mejoró ostensiblemente. La situación obligó a la emisora a acomodar los cargos concretos de los empleados en categorías inapropiadas que corresponden al convenio de los trabajadores del correo. Según señala Saglul, delegado gremial en la AM 870, el no reconocimiento de los convenios de trabajo pertinentes impidió la participación adecuada de los trabajadores en decisiones de la empresa. También encuentra en esta irregularidad uno de los motivos para la inexistencia de una estructura de funcionamiento fija y suscripta por todos los sectores involucrados. Este planteo es matizado por otra periodista de la emisora, Inés Gordón, quien subraya la dificultad de lograr un acuerdo total y efectivo sobre una estructura de funcionamiento que de respuesta completa a las realidades laborales dinámicas de los diferentes trabajadores, con sus variables recorridos en la institución y en el marco de particularidades institucionales concretas. Esto es, se trata de una empresa periodística estatal donde al tiempo que se garantiza la estabilidad laboral de sus empleados se producen cambios periódicos de gestiones que se corresponden con tiempos políticos y que impulsan reacomodamientos en los roles desempeñados por los diferentes trabajadores. Gordon,

¹⁵⁹ Esta situación se extiende hasta el momento de finalización de este trabajo en noviembre de 2016.

quien ingresó a LRA1 en el 2000, explica las variables en juego a la hora de pensar una estructura de distribución de roles en la radio estatal:

Cuando entras en la radio sos un empleado estatal. No tenés, como en una empresa privada, una jerarquía que se equipara a tu sueldo. Un pedido desde los sindicatos es que exista una estructura que se cumpla y que se tenga un sueldo de acuerdo a la misma. Pero hay empleados que entraron como gerente de noticias en un periodo y que con la partida de una gestión y el correr de los años cambia su rol. Pasa a ser redactor con una categoría y sueldo de gerente. Eso es un descontrol, porque también hay quienes entran con una categoría baja pero por capacidad crecen en roles y actividades, pero no pueden pasar de categoría porque hay cupos para estos movimientos. En esos casos: ¿Cuál es la solución? ¿Cambiar de rol y de categoría en cada gestión y pasar eventualmente a ganar menos que antes? Entonces es otra vez una decisión política muy difícil de resolver. En términos altruistas la idea de tener una estructura fija está buenísima. Pero cuando vas a la realidad es más difícil¹⁶⁰.

A partir de la descripción realizada sobre el funcionamiento institucional del SNMP durante el periodo de análisis es posible desprender algunas consideraciones:

- Se constata la incidencia del Poder Ejecutivo en la toma de decisiones sobre el SNMP y el involucramiento de la Secretaria de Medios en su funcionamiento corriente.

- Se constata la incompatibilidad de las atribuciones de la Secretaría de Medios, encargada de la comunicación oficial y de la administración de los medios estatales.

- El SNMP funcionó durante la mayor parte del periodo bajo una institucionalidad inestable que dificultó la unificación de criterios de decisiones y de lógicas de funcionamiento en los medios.

- La institucionalidad inestable y el régimen jurídico vigente dificultaron el reconocimiento de objetivos claros para la entidad y sus medios a cargo durante la primera parte del periodo analizado. A partir de allí se conforma progresivamente una base de lineamientos conceptuales, explicitada por sus protagonistas, con énfasis en el pluralismo, la calidad, un relato público y federal, y la expansión del servicio.

- Los objetivos reconocidos públicamente por los directores del SNMP y de los medios estatales no se correspondían en puntos sustanciales con los objetivos trazados por la legalidad vigente.

- La intervención y la institucionalidad del SNMP impidió la generación de espacios de participación ciudadana en estos medios. La política de vinculación con otros medios estatales o universitarios y con sectores académicos (en el primer caso sostenida y en el segundo sólo momentánea) intentó suplir esa falta y abrir canales para

¹⁶⁰ Entrevista a Górdon realizada para este trabajo y citada más arriba.

recibir miradas externas.

4.3.2 El financiamiento del Sistema Nacional de Medios Públicos

En este apartado se revisa la composición y la magnitud del presupuesto que tuvo el SNMP durante el periodo analizado. Sobre este punto es preciso destacar la dificultad para reunir la información requerida y para organizar las diferentes fuentes desde donde construir las cifras debido a la falta de estadísticas oficiales sobre los presupuestos finales con los que se cerraron los ejercicios contables en cada medio y en el ente administrador. La extensión del periodo analizado y la inestabilidad institucional tanto de las entidades analizadas -con el SNMP intervenido- como del Ejecutivo nacional luego de la crisis política de 2001 dificultaron aún más la obtención de datos firmes y/o unificados en una sola fuente confiable. De este modo, se abrevó en diferentes fuentes informativas de modo de comparar cifras y marcar referencias para extraer conclusiones cualitativas válidas, más allá de la información cuantitativa de los datos duros obtenidos, los que indudablemente constituyen indicadores valiosos sobre nuestro objeto de estudio. Al mismo tiempo, se recuperan las evaluaciones que hacen diferentes funcionarios de estos medios y del SNMP sobre el presupuesto.

La totalidad de las entrevistas realizadas que abordaron la problemática (Lázaro, Lufrano, Arnaldo, Moncalvillo, García Caffi, López, Bonavetti y Nunzio) coinciden en señalar como muy escaso el presupuesto que recibían los medios desde las arcas públicas en el inicio del periodo. En una entrevista periodística concedida en agosto de 2003, Moncalvillo explicaba la situación de Radio Nacional:

El mayor problema de la emisora es la falta de dinero. Tenemos una planta transmisora que en cualquier momento puede darnos un gran disgusto y hay que cambiar válvulas que valen miles de dólares y no tenemos un peso (...) El Sistema de Nacional de Medios nos paga los sueldos, pero tenemos gastos enormes que no se logran cubrir¹⁶¹.

La descripción de Moncalvillo coincide con el testimonio de su antecesor en el cargo, Mario Giorgi, quien reconoce que Radio Nacional inició el 2002 sin contar con un presupuesto anual específico, lo que obligó, sólo para pagar sueldos, a gestionar partidas especiales con la Secretaría de Hacienda y con el SNMP, que reorientó recursos

¹⁶¹ Ver “Mona Moncalvillo y un desafío federalista” en Diario *La Nación* del 31 de agosto de 2003. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/523349-mona-moncalvillo-y-un-desafio-federalista>. Última consulta el 01/08/2016.

de la publicidad oficial (Ulanovsky, 2012). La descripción da cuenta de la debilidad financiera que antecede a la nueva gestión. En el mismo sentido puede leerse el Resumen del Presupuesto 2003 elaborado por la Subsecretaría de Presupuesto del Ministerio de Hacienda, donde se reconoció que 94,5 % del monto presupuestario destinado al SNMP ese año se empleaba para hacer frente a los gastos operativos (2003). La situación no había cambiado sustancialmente en 2006, año en que llegó Lufrano a la dirección de Canal 7. “Cuando yo asumí en el canal el presupuesto para programación era cero. Y todo se iba en salarios”, recuerda la periodista durante la entrevista para este trabajo. Las palabras de Leonardo Bechini, quien fue director de ficción y entretenimientos del canal entre 2003 y 2006, corroboran este escenario: “Sin plata es muy difícil hacer cosas pero me voy orgulloso del trabajo realizado, dejando una base sólida”¹⁶².

Los entrevistados coincidieron en que la situación económica se mantuvo durante todo el periodo como un condicionante para los objetivos trazados desde las direcciones, si bien mostraba mejoras conforme avanzaban los años. A la imposibilidad de contratar periodistas y artistas para volver las programaciones más convocantes se sumaban las dificultades para filmar en exteriores, para realizar ficciones, para contar con derechos de transmisión de eventos, para financiar producciones ambiciosas o para potenciar el uso de las instalaciones del canal y la radio. Esto convivía con situaciones como la presencia en la pantalla de Canal 7 de contenidos sólo justificados por el ingreso de fondos pero que no se explicaban bajo criterios básicos de una televisión pública, como la transmisión de los sorteos de lotería o un programa sobre ollas “Essen” (entrevistas a Bonavetti y Lázaro). Los directores eran concientes de que las mejoras presupuestarias deseadas eran fundamentales pero que su consecución no dependía de su voluntad (Bonavetti, Moncalvillo, García Caffi, Lufrano y Lázaro). Sintomáticamente uno de los éxitos para un público joven que presentó Canal 7 en este periodo fue el programa llamado “Todo x dos pesos”, una co-producción que utilizaba las instalaciones y la utilería de la emisora donde se exponía en forma explícita y en tono irónico las precariedades de la producción pero también la creatividad en su uso.

Pese a estos señalamientos sobre presupuestos acotados, distintos trabajadores de LRA1 Radio Nacional y Canal 7 (Saglul, Gordon, Lechi, Mundo y Arnaldo) dan

¹⁶² Ver “Cambios en Canal 7” en Diario *Clarín* el 4 de agosto de 2006. Disponible en <http://edant.clarin.com/diario/2006/04/08/espectaculos/c-00501.htm>. Última consulta el 28 de julio de 2016.

cuenta que no se produjeron conflictos por despidos al tiempo que hubo una mejora en las condiciones salariales y laborales durante los años analizados. Particularmente en el caso de Radio Nacional, durante la gestión de Moncalvillo se concretó el pase a planta permanente de todos los trabajadores contratados o en situaciones irregulares en todo el país, lo que significó la reversión de una tendencia contraria en los gobiernos de Menem, De la Rúa y Duhalde. “Dimos un salto muy grande, de ser la radio peor paga pasó a ser la mejor paga en ese momento. Fue el resultado de la lucha”, asegura Carlos Saglul, trabajador de prensa de la emisora desde 1985 y delegado gremial¹⁶³. Al mismo tiempo, la resistencia a la privatización del canal estatal en la segunda mitad de la década del ‘90 y la política de desfinanciamiento público durante el gobierno de Fernando de la Rúa pusieron a prueba la organización de sus trabajadores, quienes pidieron con eficacia el cumplimiento de convenios y actualizaciones salariales.

A continuación se presentan los montos totales -a los que se pudo acceder- del presupuesto del SNMP durante el periodo. Además se presentan los porcentajes de los aumentos interanuales que significaron estas cifras.

¹⁶³ Entrevista realizada para este trabajo en Buenos Aires el 28 de julio de 2016.

Presupuesto del SNMP durante el periodo 2003-2009

Presupuesto del SNMP de 2003 a 2009 - Composición y variaciones¹⁶⁴ -						
Año	Recursos del presupuesto	Publicidad oficial	Pub. privada	Recursos totales	Suba interanual	IPC¹⁶⁵ anual
2003	67.934.000 ¹⁶⁶	1.054.599 C7 282.120 RN	Sin datos	69.270.719		3,8% Indec
2004	66.551.067 ¹⁶⁷	1.737.974 ¹⁶⁸ RN 2.681.403 C7	Sin datos	70.970.444	2,4 %	6,1% Indec
2005	94.866.819 ¹⁶⁹	1.588.781 RN 1.933.149 C7	Sin datos	98.408.749	38,6 %	12,3 % Indec
2006	147.000.000	1.781.036 RN 3.551.594 C7	Sin datos	152.332.630	54,7 %	9,8% Indec
2007	196.000.000	1.812.673 RN 3.667.599 C7	Sin datos	201.480.272	32,2 %	19,8 % IPC SL
2008	331.236.000	1.381.332 RN 7.079.758 C7	Sin datos	339.697.090	68,6 %	20,6 % IPC SL
2009	446.266.491	7.000.000 ¹⁷⁰ C7 621.073 ¹⁷¹ RN	Sin datos	453.887.564	33,6 %	18,6 % IPC SL

Tabla 9. Presupuesto del SNMP durante el periodo 2003-2009. Fuente: elaboración propia en base a fuentes diversas¹⁷².

¹⁶⁴ Todos los valores son expresados en pesos argentinos.

¹⁶⁵ Se incluye el acumulado anual del Índice de Precios del Consumidor como referencia del aumento del costo de vida de cada año del periodo analizado. Se toman las cifras elaboradas por el Indec hasta el 2007, año en el que las modificaciones en la modalidad de medición mermaron la legitimidad de esta. De 2007 a 2009 se toman los números elaborados por la Dirección Provincial de Estadísticas y Censos de la provincia de San Luí.

¹⁶⁶ Monto establecido en el Presupuesto Consolidado 2003 y por tanto con carácter preeliminar y sujeto a modificaciones posteriores.

¹⁶⁷ Baladrón y Restovich (2005) registraron para ese año un presupuesto de 60 millones de pesos.

¹⁶⁸ Esta cifra es ligeramente superior pero no tan alejada de los 1.511.974 pesos anuales que registró para Radio Nacional la revista PNC. Lo mismo puede decirse de los 2.490.064 pesos para ese año reseñados en la misma revista.

¹⁶⁹ La investigación de Baladrón y Restovich (2005) registró el presupuesto público para el SNMP en 73 millones de pesos para 2005, 160 millones para 2006 y 225 millones de pesos en 2007.

¹⁷⁰ Valor reconocido por el informe de la AGN sobre la Agencia TELAM SE.

¹⁷¹ Valores disponibles sólo de mayo a diciembre de 2009.

¹⁷² Para los datos de los recursos presupuestarios públicos se utilizaron informes de la Auditoría General de la Nación sobre los ejercicios auditados, salvo en el año 2003. Se contrastó esto con lo planificado por el Presupuesto Consolidado de cada año para el organismo. Para la publicidad oficial se utilizaron datos de la ONG Poder Ciudadano, contrastados en algunos años con informes de la Asociación por los Derechos Civiles, y de la AGN para el año 2009 en Canal 7. Sobre la inflación se utilizaron datos del Indec y de la Dirección Provincial de Estadísticas y Censos de la provincia de San Luí.

Según sus informes, hasta 2009 la Auditoría General de la Nación (AGN) no pudo emitir opinión sobre la situación contable, financiera y patrimonial del SNMP debido a la falta de información indispensable para brindar certeza y confiabilidad sobre los datos obtenidos, en muchos casos insuficientes. Esto es, durante el periodo analizado el SNMP no pudo garantizar la provisión de un informe contable confiable y organizado, indicador de la precariedad institucional y administrativa al mismo tiempo que muestra de opacidad en ese sentido. La ausencia de información respecto al ejercicio 2003 sobre las transferencias que realizó el Estado nacional a la empresa estatal es un ejemplo de ello.

La información sobre los presupuestos anuales del organismo no estaba ni está disponible de forma accesible para su comprobación y conocimiento público. La propia dificultad para construir la información respecto al financiamiento del SNMP constituye un indicador negativo sobre la transparencia de la institución. Esta falencia en la entrega de datos oficiales de modo claro y abierto deja el camino libre a conjeturas y especulaciones respecto a los números reales manejados en los respectivos presupuestos, al tiempo que da lugar a la circulación pública de números de difícil comprobación. Pese a esto, a partir de la información disponible se han construido números desde diferentes fuentes que permiten realizar conclusiones cuantitativas y cualitativas válidas.

El cuadro presenta los ingresos totales del SNMP como resultado de la suma de las partidas presupuestarias públicas, los montos de publicidad oficial (provenientes también de las arcas públicas) y los montos de publicidad privada. Si bien estos últimos no están disponibles, los entrevistados consultados por estas cifras coinciden en señalar que se trataban de porciones muy pequeñas en la composición total del presupuesto (López, Moncalvillo, Lázaro). Para ilustrar el escenario López plantea que del 100 % de los recursos disponibles, 95 % eran aportes públicos y alrededor de 5 % correspondía a publicidad privada¹⁷³.

La decisión de incluir las cifras correspondientes a la publicidad oficial destinada a los medios del SNMP responde a que se trató de montos totales considerables que generaron una importante diferencia favorable a los ingresos de estos medios. Estos fondos públicos distribuidos por el gobierno nacional a diferentes medios de comunicación sin criterio explícito fundamentado en el periodo tomado tuvieron un

¹⁷³ Entrevista realizada para este trabajo y citada más arriba.

sostenido y relevante crecimiento. Un informe de Becerra señala que de un total de publicidad oficial del Gobierno nacional de 46 millones de pesos en 2003 se pasó a un total de 395 millones de pesos en 2008, y de allí a 829 millones de pesos en 2009. La publicidad oficial funcionaba como una suerte de subsidio implícito no regulado a medios de diferente tamaño y ubicación, incluidos los estatales (Becerra, 2015).

La tabla incluye también el porcentaje que significaban los aumentos interanuales de los presupuestos y presenta las cifras del Índice de Precios al Consumidor (IPC) anualizado. Este último indicador se sumó con la intención de contar con una referencia sobre los aumentos en los gastos que debía asumir el organismo para el funcionamiento de los medios a su cargo durante cada año. Si bien no puede establecerse una relación directa entre el índice y los gastos del organismo¹⁷⁴, es posible realizar el ejercicio de restar el porcentaje del IPC anual al porcentaje del aumento presupuestario interanual para dar cuenta con más elementos del impacto real del crecimiento presupuestario. Esta precaución se halla justificada en que la salida de la paridad cambiaria con el dólar que imponía la Ley de Convertibilidad se realizó con una devaluación de la moneda nacional que implicó un aumento generalizado de precios en el país demostrado en el 41 % del IPC anualizado de 2002, según el Indec. Desde ese momento, los aumentos en bienes y servicios mostraron durante el periodo analizado variaciones constantes que deben ser tenidas en cuenta en cualquier evaluación sobre los efectos y las razones de la inversión pública, en este caso en empresas estatales.

A partir de los datos recolectados se observa un aumento sostenido y significativo del presupuesto público destinado al SNMP tanto en términos totales como en el porcentual interanual desde 2003 a 2006, sin que se vea afectado notoriamente por los aumentos en los precios de los bienes y servicios (IPC). Se observa una caída del porcentual interanual en 2007 aunque se mantuvo el aumento del presupuesto total. En 2008 nuevamente hubo una relevante suba del presupuesto desde fondos públicos tanto en términos totales como porcentuales y en 2009 se mantuvo constante el aumento total de la inversión pública en el SNMP pero volvió a descender el porcentual interanual. En todo caso, desde 2005 hasta 2009 los aumentos contemplados desde su porcentaje interanual no bajaron del 30 %. De 2007 a 2009 es probable que la suba en el costo de vida haya morigerado el impacto del crecimiento presupuestario para esos años. Estos

¹⁷⁴ El IPC se estructura en función de un conjunto de bienes y servicios que representan el gasto de los hogares. Los costos de funcionamiento de los medios en cuestión responden a diferentes variables concretas (insumos específicos, salarios, contrataciones, pago de derechos y servicios, etc.).

aumentos de los recursos públicos destinados al SNMP significaron la reversión de la tendencia establecida por el decreto 94/01 que ordenaba un progresivo descenso en los fondos públicos para el organismo. Esa medida proyectaba un desembolso no superior a los 27.600.000 de pesos en 2003 y no superior a los 24.000.000 en los siguientes años. Si bien no fue derogado el Anexo I de ese decreto, donde se establecían estas “reglas de administración financiera”, los aumentos en las partidas presupuestarias estatales se entienden en el marco de la intervención administrativa al organismo desde 2002 a 2007. Entre las justificaciones de la intervención se señala la necesidad de “practicar un exhaustivo análisis del estado patrimonial y financiero de la citada Sociedad, con el objeto de adoptar las medidas tendientes a resolver el futuro de la misma”¹⁷⁵.

Independientemente del constatado crecimiento del presupuesto público destinado al SNMP, estos datos son poco indicativos respecto a su pertinencia respecto a los resultados esperados, los objetivos que intentaba cubrir o las misiones de servicio público a prestar según las definiciones planteadas. Dicho de otro modo, los montos pueden ser vistos como suficientes o insuficientes, altos o bajos, de acuerdo a las expectativas que intenten colmar. Se trata de la pregunta por la dimensión justa, óptima o ideal del presupuesto de un medio estatal para que brinde en forma eficaz y eficiente su mandato de servicio público. Este interrogante se lo formuló Pasquali, quien luego de realizar un análisis comparativo de tres experiencias de medios estatales en Europa occidental (Gran Bretaña, Francia e Italia) alcanzó la conclusión que puede servir como un criterio de referencia para este trabajo: “Un servicio radiotelevisivo público eficaz y eficiente dispone de presupuestos anuales aproximadamente equivalentes a un tercio del gasto nacional en educación superior pública” (Pasquali, 2004: 7). Este criterio permite, entre otras cosas, establecer una comparación porcentual con organismos encargados de administrar los medios estatales en otros países de modo tal de facilitar un análisis cualitativo más rico y superador del monto presupuestario tomado en forma aislada. El siguiente cuadro aplica el criterio propuesto por Pasquali al caso argentino en el periodo analizado:

¹⁷⁵ Decreto 354/02.

**Comparación del presupuesto público en educación pública superior y en el SNMP.
Periodo 2003-2009.**

Comparación del presupuesto público en educación pública superior y en el SNMP¹⁷⁶			
Año	Presupuesto público en el SNMP	Presupuesto público en educación superior pública¹⁷⁷	Presupuesto del SNMP representado en % del presupuesto en educ. superior pública
2003	69.270.719	1.978.000.000	1,3 %
2004	70.970.444	2.147.000.000	3,3 %
2005	98.408.749	2.873.000.000	2,8 %
2006	152.332.630	4.016.000.000	3,7 %
2007	201.480.272	5.454.000.000	3,6 %
2008	339.697.090	7.489.000.000	4,5 %
2009	453.887.564	10.005.000.000	4,5 %

Tabla 10. Comparación del presupuesto público en educación pública superior y en el SNMP. Periodo 2003-2009. Fuente: Elaboración propia en base a fuentes variadas¹⁷⁸.

Si bien la comparación planteada por Pasquali resulta productiva en términos analíticos es preciso realizar algunas consideraciones contextuales para afrontar un análisis con más variables a evaluar para enriquecerlo. En primer término, el criterio porcentual de referencia propuesto se extrae de las experiencias de servicio público en Europa occidental que han construido su legitimidad desde la década del '40, desde donde justifican los presupuestos para estos medios. Esta trayectoria no es compartida por los medios estatales en Argentina. Un segundo punto debe resaltar que los principales recursos de las entidades comparadas por Pasquali provienen de un canon anual abonado directamente por el contribuyente mientras en Argentina los fondos

¹⁷⁶ Todos los valores son expresados en pesos argentinos.

¹⁷⁷ Los datos corresponden a la información de los anuarios estadísticos elaborados anualmente por la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación, que relevan las transferencias efectivizadas en la totalidad de las jurisdicciones en cada ejercicio cumplido.

¹⁷⁸ La tabla está elaborada a partir de información obtenida de la AGN, de la ONG Poder Ciudadano y la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación de la Nación.

proviene del presupuesto público. Una tercera advertencia debe atender a las particularidades presentadas por cada nación en relación a la capacidad instalada en sus instituciones de educación pública superior. A modo de ejemplo, Argentina comenzó un proceso de apertura de nuevas universidades desde el 2008 hasta por los menos el 2014¹⁷⁹. Una cuarta consideración debe atender a las dimensiones (cantidad de medios y trabajadores a cargo) que asumen las diferentes entidades administradoras de los medios estatales. Los países elegidos por Pasquali para establecer su parámetro ideal cuentan (y contaban en 2004) con corporaciones que reúnen una importante cantidad de medios: para el caso de Gran Bretaña en ese año eran 8 canales, 10 radios nacionales y 50 emisoras locales; en Francia eran 9 radios nacionales, 46 locales y 10 canales; en Italia contaban con 12 radios nacionales y 15 canales. En el periodo analizado, el SNMP administraba 40 radios y un canal de televisión. Un último elemento a considerar, aunque no menos importante, es la coyuntura particular atravesada por Argentina, que en el periodo analizado se recuperaba de una profunda crisis económica, política y social reseñada más arriba. No obstante estas advertencias, el punto positivo de la propuesta del investigador venezolano es que contempla la inversión pública en los medios estatales en función de la inversión pública volcada a otra institución pública central en la vida cultural y educativa de un país. Esto permite mensurar proporciones así como entregar referencias desde donde considerar a una dotación presupuestaria adecuada o insuficiente. Incluso permite observar desbalances sorpresivos o injustificados de un año a otro o en un periodo histórico determinado.

Salvo un retroceso considerable en 2005, los datos arrojados por la comparación permiten comprobar un crecimiento anual permanente para el periodo 2003-2008 en el porcentual de los fondos públicos asignados a los medios analizados que toma como referencia el presupuesto en educación pública superior, aún cuando este último tuvo un crecimiento importante en el mismo lapso. Los recursos públicos totales para el SNMP representaron en 2003 el 1,3 % del presupuesto público en educación superior pública en Argentina mientras subieron al 4,5 en 2008. El mantenimiento de este porcentaje en 2009 no se debió a una merma en el presupuesto para el SNMP, pues tuvo un aumento interanual porcentual del 33 %, sino a un ponderable crecimiento ese año en el presupuesto destinado a la educación superior.

Otra manera de mensurar comparativamente la dimensión del presupuesto de los

¹⁷⁹ Esta situación parece explicar el salto en el aumento interanual total del presupuesto para la educación superior pública que se registra de 2008 a 2009.

medios estatales consiste en evaluar el aporte que realiza cada habitante por año al monto total presupuestado. Esto es, la inversión que realiza cada habitante por año a los medios estatales. Este número surge de dividir el presupuesto de los medios en cuestión por la población residente en el país. Según el estudio realizado en 2006 con datos de 2004¹⁸⁰ por el Nordcity Group para la Canadian Broadcasting Corporation¹⁸¹, que analizó el financiamiento de los medios estatales de 18 países de Occidente, el porcentaje aproximado del monto recibido por estos medios es de 60 dólares estadounidenses por año por residente. Entre los casos analizados pueden mencionarse diferentes cifras: desde los 119 dólares por año por residente de Suiza a los 24 dólares de Canadá o los 3,5 dólares en Estados Unidos, pasando por los 95 dólares de Gran Bretaña, los 91 dólares de Alemania y los 50 dólares de Irlanda. Para 2004, el monto invertido por habitante por año en Argentina para el SNMP era de 0,6 dólares de ese momento o 3,83 pesos, y en 2009, último año del periodo analizado, la relación era de 3 dólares por persona al año (11 pesos por persona al año). Si bien la variabilidad cambiaría respecto al dólar estadounidense en cada país¹⁸² puede distorsionar levemente las cifras, la comparación de los montos divididos por cantidad de habitantes de cada país ofrece referencias muy claras con las cuales contemplar el caso analizado. Así, los números argentinos quedan muy por debajo de la norma reseñada por el Nordcity Group, incluso quedan muy alejados de los montos más bajos registrados, como los 24 dólares por año por habitante de Canadá, salvo el caso de Estados Unidos, que aparece con cifras más cercanas al presupuesto argentino. Debe advertirse, no obstante, que el estudio analizado considera el presupuesto destinado a la totalidad de los medios estatales administrados por las corporaciones nacionales. Como se vio en los casos de Gran Bretaña, Francia e Italia, estas emisoras pueden constituir un grupo mucho grande que el SNMP.

A modo de muestra, se presenta la situación de 10 de los 18 casos tomados por el estudio del Nordcity Group:

¹⁸⁰ Salvo las cifras correspondientes a Estados Unidos que corresponden a 2003.

¹⁸¹ Disponible en: <http://www.cbc.radio-canada.ca/files/cbcr/crc/2006/bnph-2006-5-cbcsrc-public-broadcaster-comparison.pdf>. Última consulta el 22/08/2016

¹⁸² Se toma al dólar estadounidense como moneda de referencia al cambio oficial de junio de 2004. Se escogió una fecha al azar sobre la que realizar las equivalencias de cada moneda con el dólar estadounidense.

Presupuesto por habitante para medios estatales por país. Año 2004.

Presupuesto por habitante para medios estatales por país - Año 2004 -¹⁸³			
País	Presupuesto total¹⁸⁴	Origen de fondos	Presupuesto por habitante
Argentina	24.017.100	Presupuesto público (y publicidad oficial).	0,6 dólares
EE.UU.	1.038.000.000	Fondos federales, estatales, de fundaciones y subvenciones.	3,5 dólares
Canadá	778.776.000	Asignación presupuestaria	24 dólares
Australia	644.837.000	Asignación presupuestaria	32 dólares
Italia	1.750.380.000	Impuesto de servicio público	30 dólares
Irlanda	202.132.000	Impuesto de servicio público	50 dólares
Francia	3.087.500.000	Impuesto de servicio público	49 dólares
Bélgica	529.655.000	Impuesto de servicio público	51 dólares
Alemania	7.522.200.000	Impuesto de servicio público	91 dólares
G. Bretaña	5.683.990.000	Impuesto de servicio público	95 dólares
Suiza	880.634.000	Impuesto de servicio público	119 dólares

Tabla 11. Presupuesto por habitante para medios estatales por país - Año 2004 -. Fuente: elaboración propia en base a diferentes fuentes.

¹⁸³ Las cifras fueron convertidas a dólares estadounidenses de sus monedas de origen al cambio oficial del 16 de junio de 2004. La fecha fue elegida al azar. Las poblaciones totales de cada país fueron tomadas de datos del Banco Mundial para unificar la fuente. Disponible en:

<http://datos.bancomundial.org/indicador/SP.POP.TOTL>.

¹⁸⁴ Salvo el caso argentino los números son obtenidos del citado informe del Nodcity Group.

A partir de los datos disponibles es posible trazar una comparación con un país latinoamericano como Brasil. La totalidad del presupuesto de la Empresa Brasil de Comunicación (EBC), entidad federal que administra los medios estatales desde 2007 en ese país, ascendió en 2009 a 172 millones de dólares. Este monto fue completamente asumido por el tesoro nacional (Arroyo et al, 2012). Esto equivale a 0,87 dólares por persona invertidos al año en la EBC. Según estos números, el SNMP se ubica por encima de la EBC en cuanto a la inversión por persona para ese 2009.

Presupuesto por habitante para medios estatales: SNMP y EBC en 2009

Presupuesto por habitante para medios estatales: SNMP y EBC en 2009¹⁸⁵			
Entidad	Presupuesto total	Origen de fondos	Presupuesto por habitante
SNMP	120.431.000	Fondos públicos	3 dólares
EBC	172.000.000	Fondos públicos	0,8 dólares

Tabla 12. Presupuesto por habitante para medios estatales: SNMP y EBC en 2009. Fuente: elaboración propia en base a diferentes fuentes.

Cualquiera de estas dos formas de medición comparativa dejan en claro que pese el aumento del presupuesto del SNMP en el periodo analizado el mismo no se acerca a las referencias señaladas por las experiencias más relevantes y ambiciosas en cuanto a la administración de medios estatales con misiones de servicio público. Sin embargo, estos incrementos pueden ser valorados a la luz de las inversiones menores realizadas por un país vecino con mayor población y una economía más vigorosa que la argentina.

Por otra parte, para evaluar adecuadamente las comparaciones realizadas debe advertirse que el SNMP no incluía la totalidad de iniciativas periodísticas o mediáticas del Estado nacional. Esto es, la agencia Télam puede ser reconocida como una empresa periodística estatal pero no formaba parte del organismo analizado durante el periodo recortado. Además, desde abril de 2007 inició sus transmisiones el Canal Encuentro, dependiente del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. Se trataba de una nueva

¹⁸⁵ Las cifras fueron convertidas a dólares estadounidenses de sus monedas de origen al cambio oficial del 16 de junio de 2009. La fecha fue elegida al azar. Las poblaciones totales de cada país fueron tomadas de datos del Banco Mundial para unificar la fuente.

señal estatal en la órbita del Ejecutivo nacional pero que no formaba parte del SNMP. También debe mencionarse que en agosto de 2009 el Canal 7 comenzó a transmitir los partidos de la Asociación del Fútbol Argentino gracias a un acuerdo entre el gobierno nacional y esa entidad, que dio inicio al programa de política pública conocido como “Fútbol para Todos”. Este proyecto realizado por la Jefatura de Gabinete de Ministros adquirió los derechos de televisación y afrontó la inversión en la producción de las emisiones. Si bien muchos partidos fueron emitidos por otros canales de aire y cable, la pantalla de Canal 7 resultó beneficiada con la inclusión de contenidos en su programación para los que no realizaba inversiones presupuestarias. La mención de estos casos plantea la existencia de proyectos periodísticos y mediáticos de diferentes características en la órbita del Ejecutivo nacional que recibieron recursos públicos pero que funcionaron por fuera del SNMP¹⁸⁶. Estas iniciativas no forman parte del objeto de estudio reconocido y su abordaje escapa a los objetivos de este trabajo, pero resulta pertinente su reconocimiento para aportar elementos necesarios al análisis propuesto¹⁸⁷.

Según todos los testimonios recogidos sobre este tema, el presupuesto fue escaso, insuficiente o limitado en el periodo analizado en función de las necesidades para la producción en las condiciones planteadas por el espacio audiovisual argentino (entrevistas a Lufrano, Lázaro, Bonavetti, Moncalvillo y García Caffi). Las entrevistas dejan ver que los principales esfuerzos realizados pasaban por alcanzar recursos estables y significativos que fueran más allá del pago de sueldos a los empleados y el mantenimiento operativo de los medios. Como expresión de esta evaluación pueden citarse referencias al tema realizadas por García Caffi, Moncalvillo, Lázaro y Lufrano:

El SNMP era la organización madre que contenía a Canal 7 y Radio Nacional. El problema era que los usos y costumbres decían que el dinero iba para Canal 7 y Radio nacional se veía como la hermana pobre. Entonces planteo que haya una organización donde hubiera un presupuesto para sueldos, artísticas y proyectos de modernización, esto es, que haya esos tres presupuestos y que se vayan desarrollando. Eso lo logré instaurar¹⁸⁸.

Era un presupuesto anual con el que no llegábamos nunca. Porque si quería convocar a buenos profesionales había que pagarles. No les iba a poder ofrecer el dinero que les iba a ofrecer otra emisora. Hay cosas que las haces con profesionalismo, con cintura política o con lo que sea, pero hay otras que son

¹⁸⁶ En el caso de “Fútbol para Todos”, se trató un programa que aportó contenidos a varios canales pero que tuvo como principal canal de emisión a la pantalla de Canal 7.

¹⁸⁷ El tratamiento de los casos señalados requiere de proyectos investigativos específicos que podrían complementar esta tesis para profundizar el abordaje planteado en este apartado.

¹⁸⁸ Entrevista a García Caffi ya citada, realizada para este trabajo.

signo pesos y son signo pesos¹⁸⁹.

Había una mejora de la inversión pública en lo que era el SNMP pero que no llegaba a resolver ni terminaba de definir un proyecto de comunicación pública que permitiera intervenir en los procesos de alcance masivo con mejores herramientas, porque competíamos con grandes producciones que nos obligaban a tironear mucho de estas posibilidades. Buscamos alianzas institucionales, acuerdos con anunciantes importantes. No conseguimos grandes cosas pero hicimos un esfuerzo¹⁹⁰.

Se autorizó un presupuesto para programación (en 2006) acorde a lo que necesitaba hacer sin pagar los sueldos que pagaba la televisión (...) Los que aceptaban ganar menos trabajaron, porque les gustaba el desafío y ser parte de la televisión pública. Yo no les exigía *rating* pero tampoco les podía pagar como en otro lado¹⁹¹.

Además de señalar estas limitaciones presupuestarias, todos los entrevistados señalados destacaron la actualización tecnológica de las condiciones de producción y difusión en las estaciones tanto de radio como de televisión, así como la expansión territorial de la cobertura del canal y la radio, que fue posible gracias a la inversión en obras y a la generación de los instrumentos legales necesarios¹⁹².

De los diferentes datos recogidos, las mediciones realizadas y los testimonios recabados es posible alcanzar algunas conclusiones sobre la cuestión presupuestaria en el SNMP en el periodo analizado:

- Se corroboran irregularidades administrativas que impidieron auditorías completas y rigurosas sobre los presupuestos ejecutados. De esto se desprende el déficit de transparencia de la empresa pública (SNMP) en la información brindada sobre los montos y el modo de administración de los recursos públicos volcados a su presupuesto.
- El grueso del presupuesto de los medios analizados provino de recursos públicos. Entre estos debe ubicarse también a la publicidad oficial recibida en la ausencia de criterios explícitos de distribución y de regulación pertinente.
- Se evidencia un crecimiento constante del presupuesto público total destinado a los medios analizados y subas porcentuales anuales superiores a 30 % de 2005 a 2009.
- Se constata la reversión del desfinanciamiento público (rubricado legalmente)

¹⁸⁹ Entrevista a Moncalvillo, realizada para esta tesis.

¹⁹⁰ Entrevista a Lázaro ya citada, realizada para este trabajo.

¹⁹¹ Entrevista a Lufrano realizada para esta tesis.

¹⁹² Esta cuestión se desarrolla en profundidad en el siguiente apartado.

del periodo constituido por los dos gobiernos nacionales anteriores.

- Se verifica que, pese al crecimiento presupuestario, no se alcanzan en el SNMP los estándares internacionales tanto en relación al presupuesto de la educación superior pública como en función de la cantidad de habitantes del país.

- Pese a que el crecimiento presupuestario público para estos medios ofreció mayores niveles de estabilidad y previsibilidad a la gestión de los mismos conforme avanzaban los años del periodo, los montos continuaron siendo insuficientes, según la evaluación de sus propios directores.

- Los recursos aportados debían atender varias cuestiones al mismo tiempo: las falencias infraestructurales recibidas, las demandas de la estructura productiva instalada, los objetivos trazados, los desafíos de renovación planteados y los condicionantes económicos para la producción que planteaba el entorno específico de las industrias radiofónica y televisiva (entrevistas a Moncalvillo, Lufrano, Lázaro, García Caffí, Muleiro, López).

4.3.3 Infraestructura para el acceso y la participación ciudadana. Actualización tecnológica, expansión territorial y recuperación de confianza

Este apartado describe y analiza la infraestructura disponible de los medios incluidos en nuestro objeto de estudio durante el plazo estudiado para reconocer las condiciones generadas en este aspecto para hacer posible el acceso y la participación ciudadana. Esto es, a partir de esa descripción y ese análisis se explica el modo en que la dimensión infraestructural incidió en las posibilidades de la ciudadanía de tener acceso y/o participación en el SNMP y en los medios considerados: LRA1 Radio Nacional y LS82 Canal 7. El abordaje intenta tener el mayor grado de detalle posible pero su principal atención se centra en dar cuenta de un proceso a lo largo del periodo recortado. Para esto, la información recolectada se construyó en base a: la visita a los edificios que albergan a Canal 7 y Radio Nacional Buenos Aires; documentos oficiales públicos; bibliografía pertinente; el archivo de notas periodísticas construido para este trabajo; entrevistas a trabajadores y funcionarios realizadas para esta tesis.

Para hacer un correcto análisis de la infraestructura de Canal 7 y Radio Nacional Buenos Aires es preciso dimensionar correctamente a estos medios. En este sentido, el canal es mucho más que las imágenes que produce su señal. Es una institución con sus instalaciones ubicadas en una de las zonas más costosas de la Ciudad Autónoma de

Buenos Aires. El imponente edificio con grandes pasillos interiores tiene 32 mil metros cuadrados y 22 mil metros cuadrados cubiertos. En ese espacio alberga ocho estudios con sus respectivas salas de control, una sala de pinturería, 1 sala de *ploters*, una carpintería, un depósito de utilería, un bar-comedor, un kiosco, 1 biblioteca propia y un jardín de infantes para los hijos de sus trabajadores. Al cierre de 2008 desarrollaban funciones allí 1.009 trabajadores¹⁹³ enrolados en 4 sindicatos distintos: el Sindicato Argentino de Televisión, Servicios Audiovisuales, Interactivos y de Datos (SATSAID), la Unión de Trabajadores de Prensa de Buenos Aires (Utpba)¹⁹⁴, la Asociación de Personal Jerárquico (APJ) y el Sindicato Argentino de Locutores (SAL). El canal también se compone de sus móviles y sus estaciones repetidoras distribuidas en diferentes puntos del país.

Por su parte, Radio Nacional tiene su cabecera en la sede de 4 pisos ubicada en Maipú 555, en el centro comercial de la capital argentina. En el edificio construido en la década del '30 a imagen de la BBC de Londres funcionan la AM 870 y las tres FM para la Ciudad de Buenos Aires. Estas instalaciones cuentan con 10 estudios de diferentes dimensiones y condiciones, una sala de archivo sonoro y un auditorio. En cada negociación colectiva un total de 10 gremios suscribían los aumentos salariales. Entre ellos, los más representativos hasta 2009 eran la Utpba, la Asociación Argentina de Trabajadores de las Comunicaciones (AATRAC) y el SAL¹⁹⁵.

El diagnóstico en el que coinciden todos los protagonistas entrevistados, tanto funcionarios como trabajadores, resalta la obsolescencia tecnológica y las deficiencias infraestructurales en el inicio de la etapa kirchnerista en los medios analizados. El panorama lo sintetizó Moncalvillo en agosto de 2003 al señalar que en Radio Nacional faltaban “computadoras, fotocopiadoras, impresoras, todos elementos fundamentales para el desenvolvimiento y eficiencia de la radio”¹⁹⁶. Esta situación derivaba en

¹⁹³ Este número fue informado por RTA SE durante su informe en noviembre de 2014 ante la Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual del Congreso de la Nación.

¹⁹⁴ Desde 2015 casi la totalidad de los trabajadores de prensa del canal pasaron al Sindicato de Prensa de Buenos Aires (Sipreba).

¹⁹⁵ En estas negociaciones colectivas participaban los representantes de los 1.036 trabajadores que desarrollaban tareas en 2008 en las 40 emisoras AM que formaban parte de la red federal, con sus respectivas FM, que sumaban 30 en el periodo analizado. Estos datos surgen del informe de RTA SE de noviembre de 2014 ante la Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual del Congreso de la Nación. En agosto de 2009 el plantel de Radio Nacional era de 1.076 trabajadores en todo el país (entrevista realizada para este trabajo a Seoane).

¹⁹⁶ Ver “Mona Moncalvillo y un desafío federalista” en *La Nación* del 31 de agosto de 2003. Disponible en <http://www.lanacion.com.ar/523349-mona-moncalvillo-y-un-desafio-federalista>. Consultado por última vez el 18/07/2016.

limitaciones para el acceso extendido de la ciudadanía a los contenidos de estos medios y en problemas en las condiciones de trabajo. Respecto al atraso tecnológico en Canal 7 en ese momento, el subgerente de planificación tecnológica, Oscar Nunzio, recuerda el diagnóstico crítico:

El canal tuvo una situación crítica porque estuvo al límite de la vida útil de casi toda la tecnología o ya pasada esa vida útil. Había que trabajar en todas las líneas de la tecnología porque siempre había una que estaba con problemas. No nos veía nadie en esa época. Eso era el principio de un fin que, si no se cortaba, iba a terminar¹⁹⁷.

Es posible enumerar algunos ejemplos que dan cuenta de la situación de precariedad edilicia y de retraso tecnológico en estos medios: los techos de Canal 7 tenían goteras en los mismos estudios de televisión (entrevistas Lufrano y Nunzio); las cámaras que funcionaban al inicio de la etapa eran las compradas para el Mundial de Fútbol '78 (Nunzio); el transmisor de Radio Nacional en General Pacheco había superado su vida útil en más de 40 años (Moncalvillo); la humedad, el olvido y el desorden del archivo sonoro en Radio Nacional Buenos Aires hicieron perder una importante cantidad de material histórico (Moncalvillo); los equipos e instalaciones físicas disponibles no se ajustaban a estándares mínimos para potenciar las rutinas productivas y ponían en peligro las mismas fuentes de trabajo (García Caffi, Moncalvillo, Lázaro y Nunzio). Así resumía Lufrano la situación que encontró a su llegada como periodista en 2005 en Canal 7:

Cuando yo ingresé era un canal desprovisto de las cosas necesarias para funcionar como un canal de televisión. Nadie quería a ir al 7, especialmente las mujeres, porque daban 20 años mayor, porque no tenía luz, porque las cámaras no definían. No tenía un sitio por Internet, no tenía móviles en el noticiero. Le faltaba lo elemental para ser un canal de televisión¹⁹⁸.

Producto del retraso tecnológico que padecían tanto Canal 7 como Radio Nacional Buenos Aires las emisiones perdían alcance, calidad y nitidez, al tiempo que constituían un desincentivo para los profesionales que trabajaban en los medios o que eran convocados para hacerlo (entrevistas a Arnaldo, Lufrano, Moncalvillo y Lázaro).

La primera política del gobierno nacional para estos medios en relación a su infraestructura se produjo durante 2005 con la decisión de renovar las cámaras de los

¹⁹⁷ Entrevista a Oscar Nunzio realizada para este trabajo en Buenos Aires el 19 de noviembre de 2015.

¹⁹⁸ Entrevista a Lufrano realizada para esta tesis, citada más arriba.

estudios del Canal 7. Esto significó el inicio de un proceso de inversión en equipamiento tecnológico y obras encabezado por el interventor Palacio, lo que requirió de un plan estratégico de re-equipamiento por parte de la gerencia de planificación tecnológica. Esta decisión estuvo antecedida por una primera señal que fue el recambio de los generadores de caracteres, que son los equipos encargados de imprimir los llamados zócalos de titulación en la pantalla. La compra de 37 nuevas cámaras comenzó un proceso que se extendió durante los siguientes 4 años y que permitió la renovación de los diferentes eslabones necesarios para la generación de una imagen de calidad. Esto incluyó la renovación de todo el cableado de la emisora. Se trató de la primera mejora en décadas en el aspecto de la pantalla que hizo posible subir el piso de la técnica disponible en los estudios.

Según detalla Oscar Nunzio, las únicas inversiones considerables en este tipo de tecnologías en el canal fueron la compra de 5 cámaras para la cobertura del Mundial de Básquet que se realizó en el país en 1990, que luego se trasladaron a uno de los estudios para mejorar la calidad de los musicales emitidos. A esto sólo se sumó la paulatina modernización de los equipos de grabación que alcanzaron el formato *Betacam* analógico. Estos aportes no modificaron la precariedad técnica pues la columna vertebral tecnológica del canal siguió conformada hasta el proceso iniciado en 2005 por los equipos comprados por el gobierno de facto en 1978.

Después de la compra de las cámaras se continuó con la renovación de los *mixers* de los controles de dirección y luego fue el tiempo de las consolas de sonido. Esto demandó, a su vez, la realización de obras en el canal para mejorar las condiciones edilicias y garantizar la buena conservación de los equipos. A esto se sumó la instalación de un sistema de alimentación ininterrumpida de energía (UPS, por sus siglas en inglés) que permitiera mantener la transmisión ante cortes de luz. Con este equipo contaban todos los canales de televisión del país y resultaba inverosímil su inexistencia en el medio estatal. De este modo, al cierre de 2008 el canal había incorporado a su planta los siguientes equipos:

- 7 cámaras XDCam Camcorder con sus reproductores de mesa;
- 6 islas de edición no lineales;
- 7 generadores de caracteres;
- 2 enlaces de microondas;
- 37 cámaras de definición estándar con lentes asociados de alta definición y procesamiento digital;

- Más de 200 monitores.

Según el mismo Nunzio, de 2005 a 2010 se consumó la etapa de salvataje de la infraestructura de producción en el canal. Si bien ya existía en ese periodo la posibilidad de transmisión en alta definición, el desarrollo de los soportes de distribución de señales no se encontraba todavía listo para la instalación de esa calidad. Por lo tanto, desde el canal decidieron cubrir todas las necesidades técnicas con calidad estándar y proyectar en el futuro la reconversión al HD (*high definition*).

En términos tecnológicos los medios analizados dejaron pasar la década del '90 en la que todos los medios de comunicación del país aprovecharon la paridad cambiaria con el dólar estadounidense y la vertiginosa innovación tecnológica en el sector para reconvertir sus plantas. Esta modernización redundaba en mejoras en las transmisiones y en las rutinas productivas. De este modo, no sólo se dejó pasar un contexto comercial internacional favorable para la compra de equipos sino que los LRA1 y Canal 7 perdieron al menos dos generaciones de tecnologías audiovisuales (entrevista a Nunzio). Además, esta ausencia de inversión descapitalizó el patrimonio estatal en estas empresas y condicionó la capacidad profesional de los trabajadores y de producción de los medios. Este último punto marca una vinculación con las condiciones en las que la gestión de estos medios debía planificar sus objetivos, entre otros, de programación. En esta situación comenzaba a generarse una tensión entre necesidades de corto plazo (el logro de producción de calidad) y respuestas de mediano plazo (reconversión tecnológica y reconstrucción edilicia). La pregunta que intentaban responderse en la acción los directores de estos medios en esos años, particularmente en Canal 7, era cómo producir contenidos de calidad sin afectar puestos laborales cuando la tecnología y la capacitación no tenían pisos adecuados. Según señalan López, Lázaro y Nunzio, para el inicio de 2006 ya aparecía con claridad la decisión política del Ejecutivo de avanzar con una política de actualización tecnológica en Canal 7 y Radio Nacional. Este proceso se produjo más rápidamente en el primero, que para 2008 ya podía demostrar condiciones de producción y transmisión remozadas.

El primer paso de Radio Nacional para su recuperación tecnológica se produjo en mayo de 2006, cuando se instaló un nuevo transmisor de 100 Kilowatts de potencia para la AM 870 de la Ciudad de Buenos Aires, luego de 55 años de actividad del equipo suplantado. El recambio incluyó remozar la totalidad de la planta transmisora en General Pacheco, en el conurbano bonaerense. Durante el acto de instalación, la entonces directora, "Mona" Moncalvillo, reconoció que se hizo durar 43 años más a un

transmisor que tenía una vida útil de 12 años. Según la periodista, desde ese episodio hubo un mejor entendimiento con la Secretaría de Medios sobre las necesidades de los radios de la red nacional¹⁹⁹.

Cada nueva incorporación tecnológica requería de trabajos de instalación, de una siguiente adaptación de equipos y de capacitaciones de los trabajadores a cargo, por lo que se trataba de largos procesos que excedieron la compra de equipamiento y demandaron una política de obras civiles y respecto a los recursos humanos (entrevistas a Lufrano, Bonavetti, García Caffi y Seoane). En este sentido, todos los trabajadores consultados plantearon la necesidad de contar con instancias de capacitación, particularmente referidas a la adecuación a nuevas tecnologías utilizadas en las rutinas periodísticas. Esta mirada fue compartida por Moncalvillo, Lázaro y Muleiro en función de las diferentes generaciones de trabajadores que pueblan los medios analizados, lo que hace imprescindible no sólo nuevas habilidades por las herramientas tecnológicas incorporadas sino también para debatir y unificar conceptos vinculados a la comunicación pública.

Las primeras medidas del gobierno kirchnerista sobre el aspecto infraestructural de estos medios puede comprenderse a partir de la evaluación realizada por Luís Lázaro, gerente de relaciones institucionales desde 2006 en Canal 7 y luego gerente de contenidos del SNMP desde 2008:

Si bien la primera gestión del kirchnerismo tenía una mirada del Estado reivindicatoria, en la comunicación la cuestión no fue automática. Fue una etapa donde no se contraponen lo público y lo privado, al menos en la concepción. Lo que empieza a haber es una política de salida del legado del neoliberalismo en los medios públicos que se expresaba en una pantalla fría, de muy mala calidad técnica, con contenidos que no se condecían con lo que se suponía era la misión de un medio público. Y eso se agravaba porque prácticamente la única vía que tenía el canal para ser visto en el interior era su retransmisión en sistemas pagos y en una ubicación, que era el canal 6, que se interfería por las emisoras de FM. Por aire tenía mala calidad y por cable estaba interferido todo el tiempo. Era muy difícil ver Canal 7²⁰⁰.

Para una mejor comprensión de esta observación es preciso diferenciar entre las tecnologías de producción y las tecnologías de difusión de la señal. Se trata de procesos complementarios en la búsqueda de ampliar el acceso ciudadano a estos medios pero de diferente desarrollo. Uno refiere a la actualización tecnológica hacia adentro de los

¹⁹⁹ Entrevista a Moncalvillo realizada para este trabajo y citada anteriormente.

²⁰⁰ Entrevista a Lázaro ya citada, realizada para esta tesis.

medios para generar condiciones de producción de los contenidos y luego de transmisión. Esto incluye cámaras, micrófonos, luces, cables, equipos de grabación, edición y tratamiento de la imagen y/o el sonido. El otro apunta a la expansión hacia afuera, esto es, la instalación de transmisores y antenas para cubrir mayores porciones de población. Una diferencia fundamental entre estos procesos es que la expansión territorial requiere un aval legal, además de inversión presupuestaria.

La ley 22.285 impedía que los medios estatales del SOR se instalen allí donde ya existían otros medios de comunicación comerciales. Según la norma, además de la autorización al SOR para contar con Canal 7, una emisora AM en la capital argentina y una emisora AM en cada provincia, el Estado nacional podía brindar servicios de radiodifusión sólo allí donde no lo hacía ningún privado, en zonas de fomento o frontera, o donde lo disponga el Ejecutivo por razones de seguridad nacional. Este legado normativo, la obsolescencia técnica en los equipos de transmisión y las limitaciones económicas y técnicas para producir contenidos de calidad se conjugaron para reducir las posibilidades de acceso ciudadano a las producciones de Canal 7 y LRA1 durante las décadas del '80 y '90. En efecto, al inicio del periodo no existían repetidoras de Canal 7 en los grandes centros urbanos del país (más allá de la Ciudad de Buenos Aires y su periferia) mientras los canales estatales provinciales no tenían incentivos para reproducir sus programas, por lo que cubrían sus horas con producciones compradas a canales o productoras privadas de la capital.

La normativa restrictiva para la expansión de los medios estatales en el país comenzó a revertirse antes del inicio de la etapa kirchnerista con dos decretos firmados por el presidente interino Eduardo Duhalde. En noviembre de 2002 se autorizó la instalación de repetidoras de Canal 7 donde el Ejecutivo lo considerase²⁰¹ y en mayo de 2003 se autorizó a las provincias a contar con una señal de televisión abierta y una señal de radio AM²⁰², con lo que se legalizaba una situación de hecho en varias provincias. Los decretos que materializaron estas decisiones utilizaron como justificaciones la necesidad de “medidas que eliminen las limitaciones de la cantidad de informadores”, el reconocimiento del rol fundamental del Estado en el fin público que implica la actividad comunicacional y la garantía para todos los habitantes del acceso a la televisión abierta y gratuita. En este marco, Néstor Kirchner firmó tres decretos en 2005 para autorizar la

²⁰¹ Decreto de necesidad y urgencia 2.368/02.

²⁰² Decreto de necesidad y urgencia 1.214/03. Este decreto fue declarado inconstitucional por la Cámara Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal por un reclamo de Artear S.A. del Grupo Clarín.

instalación de estaciones repetidoras de Canal 7. El primero de ellos habilitó en febrero la instalación de 18 repetidoras nuevas para Canal 7 en diferentes puntos del país²⁰³. Pocos días después se autorizó la instalación de una repetidora en Mar del Plata y otra en la ciudad de Santiago del Estero²⁰⁴. Luego del proceso de licitaciones, adjudicaciones, obras civiles y autorizaciones, durante 2007 comenzaron a funcionar las repetidoras de la Ciudad de Mendoza, San Rafael (Mendoza)²⁰⁵, la ciudad de Neuquén, Santa Rosa (La Pampa), Comodoro Rivadavia (Chubut), Bariloche (Río Negro) y Mar del Plata (Buenos Aires). Esta expansión ofreció por primera vez la posibilidad de acceso a la señal sin el pago del servicio de cable a alrededor de 2 millones 600 mil habitantes. Antes de la puesta en funcionamiento de estas nuevas plantas retransmisoras, Canal 7 contaba con 274 repetidoras que alcanzaban una audiencia potencial de 17 millones de personas. Según la información institucional, para mediados de 2008 las repetidoras ya eran 286 y la cobertura de la señal analógica de la emisora estatal nacional alcanzaba a 19.143.600 habitantes, lo que constituía en ese momento una cifra cercana al 50 % de la población. Esa cobertura se complementaba con los servicios de televisión por cable y satelital que incluían la señal en las diferentes provincias argentinas y que abarcaban a una población estimada en 8.740.000 habitantes, aunque con un sistema de pago directo por abono mensual. Así, según las estimaciones del propio canal para ese año alrededor de 28 millones de personas podían acceder a sus servicios con diferentes formas de pago (directas e indirecta). Al mismo tiempo, durante ese 2008 se encontraban en proceso de instalación las repetidoras en Río Gallegos (Santa Cruz), San Luís, La Rioja, Córdoba, San Miguel de Tucumán, San Juan, Salta, San Salvador de Jujuy, Junín (Buenos Aires), Río Cuarto (Córdoba) y Bahía Blanca.

En junio de ese mismo año se autorizó a través de un decreto presidencial²⁰⁶ la instalación de una radio AM en la ciudad de Neuquén que pasó a integrar el servicio oficial. Fue luego del pedido realizado por la Secretaría de Medios y la reserva de frecuencia a cargo de la Comisión Nacional de Comunicaciones.

En julio de 2009 el Ejecutivo respondió a un pedido del SNMP y autorizó²⁰⁷ la

²⁰³ El decreto 84/05 autorizó la instalación de repetidoras en las siguientes ciudades: Río Gallegos, Santa Rosa, San Luís, La Rioja, Córdoba, Río Cuarto, Neuquén, Mendoza, San Rafael, Salta, San Salvador de Jujuy, Comodoro Rivadavia, Bahía Blanca, Junín, San Juan, San Carlos de Bariloche y San Miguel de Tucumán.

²⁰⁴ Decretos 134/05 y 367/05.

²⁰⁵ El funcionamiento de las repetidoras en Mendoza fue judicializado por reclamos del Grupo Uno. El caso se revisa en profundidad en el apartado 4.3.3.2.

²⁰⁶ Decreto 809/07.

²⁰⁷ Decreto 943/09. Allí destaca la profusa cita a instrumentos internacionales actualizados en materia de

instalación y operación de un sistema de Televisión Satelital a nivel nacional con un paquete reducido de señales educativas, culturales e informativas “con el objeto de permitir el acceso a este servicio a las personas y regiones menos desarrolladas del país”. La iniciativa surgida del seno del SNMP debe incluirse dentro de la voluntad del organismo de extender el acceso ciudadano a sus servicios a sectores donde técnicamente y económicamente resultaba dificultosa la llegada de otras señales o servicios. Además, planteaba por primera vez la idea de un conjunto de señales estatales temáticas complementarias para responder a misiones de servicio público con una propuesta de mayor particularización de los contenidos y segmentación de la audiencia.

El atraso y la precariedad en las condiciones infraestructurales en el inicio de la etapa hicieron que este aspecto domine los principales esfuerzos de la intervención y las sucesivas direcciones en LRA1, Canal 7 y en el directorio del SNMP. Todos los directores de los medios analizados y los presidentes del organismo reconocieron que la ampliación de la cobertura territorial constituía un objetivo prioritario en su gestión. Esto es, la expansión territorial del servicio y la modernización de los equipos de producción y transmisión aparecieron en todas las entrevistas realizadas o en todas las declaraciones públicas revisadas de los funcionarios a cargo como metas centrales en la etapa contemplada. De tal forma, se trató de una política estatal iniciada en 2005 y sostenida por diferentes actores hasta el cierre del periodo analizado. En ella se conjugaron instrumentos legales (decretos) y presupuestarios (asignados a través de la Secretaría de Medios) dispuestos desde el Ejecutivo con la intención de revertir la falta de inversión en la faceta tecnológica e infraestructural del SOR.

Luís Lázaro, quien protagonizó parte de esa renovación infraestructural, evalúa el proceso sin dejar de lado el contexto específico marcado por el resto de las políticas del gobierno sobre espacio comunicacional:

Empezó a haber una corriente de inversión más sostenible y permanente en equipamiento de producción, infraestructura y repetidoras, sin que esto implicase que había una mirada que privilegiase la comunicación del Estado en relación al resto de los medios²⁰⁸.

Como fue señalado en el capítulo II, la expansión de Internet y de las aplicaciones digitales para diferentes dispositivos como plataforma de intercambio y

libertad de expresión como parte de los considerandos.

²⁰⁸ Entrevista a Lázaro realizada para este trabajo, citada más arriba.

exposición de contenidos audiovisuales planteó desde el inicio de siglo XXI a los medios tradicionales (*broadcasting*) nuevas oportunidades para ampliar los espacios de circulación de sus producciones. En ese sentido, el escenario audiovisual ampliado a partir del crecimiento del entorno digital significó también para los medios estatales la posibilidad de sumar canales del acceso ciudadano a sus contenidos, incluso más allá de las fronteras territoriales nacionales y con el potencial de vinculación con la audiencia juvenil.

Conciente de este contexto el Canal 7 creó a mediados de 2008 un área específica sobre Tecnologías de Información y Comunicación (TIC). Allí comienza a planificarse el despliegue del medio en Internet para generar nuevos caminos de llegada a los contenidos generados desde el canal estatal. Maglieri (2013) señala que hubo dos hechos que terminaron de confirmar la necesidad de un sector que coordine y diseñe una estrategia institucional para Internet: por un lado, el gran número de visualizaciones que tuvo el programa “Pater Copusotto y sus videos” en las plataformas digitales, más allá de la pantalla del canal; y por otro, la aparición de Canal Encuentro como un proyecto ideado desde el inicio para vincular sus producciones televisivas con una propuesta en su portal web. Maglieri reseña que durante 2009 se produce el desembarco definitivo de Canal 7 en la red. Antes de estrenar en octubre el sitio web, con nuevo diseño y dirección, creó un perfil oficial en Facebook en mayo y el mes siguiente presentó un canal propio de transmisión de contenidos en YouTube. Antes del cierre de ese año también incursionó en Twitter y realizó la primera transmisión de prueba en vivo por *streaming*. En el mismo trabajo se explica que antes de decidir su presencia en YouTube con un espacio particular Canal 7 se planteó generar con software libre una plataforma propia desde donde emitir por *streaming* y donde subir series y programas emitidos en la pantalla de televisión. La idea fue descartada, luego de realizar consultas con la Universidad Nacional de La Plata, por las limitaciones que supondría para construir redes de intercambio y por los costos requeridos para el desarrollo y mantenimiento (Maglieri, 2013). De este modo, durante 2009 el canal comenzó a subir fragmentos de su programación (de los que conservaba sus derechos) a este espacio oficial en una plataforma de reproducción perteneciente a una compañía extranjera. Esta nueva vía de contacto con las producciones de la emisora se pensó en ese momento como una forma de acceso complementaria. Sin embargo, no todo el contenido emitido en la pantalla podía trasladarse a esta plataforma. Impedimentos legales vinculados a los derechos de emisión y reproducción prohibían el ingreso en este circuito a la transmisión de eventos

específicos o a producciones musicales o de ficción. La decisión tomada por Canal 7 de subir producciones propias a una plataforma externa instala el debate en torno a la mejor estrategia de despliegue en la red. La presencia en YouTube facilita su visualización para una audiencia masiva garantizada por el posicionamiento reconocido de este reproductor. Pero este paso también puede ser leído como un impedimento o renuncia a que una marca englobadora reúna en un espacio digital específico multiformato, con un servidor propio, todos los contenidos generados por los medios estatales nacionales en la búsqueda de construir una referencia distintiva en la red, como plantean Bardoel y d'Haenens (2008). Al mismo tiempo, esta segunda posibilidad descartada por Canal 7 podía marginar a sus piezas audiovisuales de circuitos de circulación masivos y ya establecidos.

El proceso de construcción de un equipo de trabajo para planificar la actividad de LRA1 en la red fue iniciado en 2008 durante la gestión de García Caffi. Hasta ese año la administración de la página web de Radio Nacional Buenos Aires era realizada por una empresa privada contratada para tal actividad. Las transmisiones *on line* de la AM 870 comenzaron bajo esa modalidad de delegación del servicio en terceros durante el periodo analizado. Fue recién en 2008 cuando un equipo específico de 5 personas con personal de la emisora se encargó por primera vez en forma planificada de la gestión y la programación de la plataforma digital. Ese equipo propio inicial se encargaba de garantizar las transmisiones en *streaming* por Internet y de subir las notas periodísticas y el material producido por las radios que funcionan en la estación en Buenos Aires: Nacional Rock FM, Nacional Clásica FM, Nacional Folklórica FM y RAE. La siguiente renovación visual importante de la página de la Radio Nacional Buenos Aires se produjo recién en 2011, con la actualización del sistema de programación de la página.

Según las categorías propuestas por Arriaza y Nord (2008) para analizar el rol ejercido por los medios estatales en sus portales web, durante el periodo analizado es posible ubicar a Canal 7 y Radio Nacional Buenos Aires a mitad de camino entre un *actor pasivo*, por ofrecer en la red contenidos producidos para la radio y la televisión, y un *actor activo*, por haber iniciado un proceso de creación de una unidad independiente para desarrollar un sitio que atienda a las características del entorno digital.

Una instancia novedosa para la extensión del acceso ciudadano a los contenidos de la televisora estatal se fue gestando desde 2006 a partir de la conjunción del proceso institucional y del proceso tecnológico. La mejora en la calidad técnica de las emisiones de Canal 7 y el surgimiento de instancias de vinculación con los canales estatales de las

provincias y de las universidades permitieron que estos últimos comenzaran a incluir en sus grillas de programación producciones que la emisora nacional ofrecía. El primer acuerdo de este tipo se produjo con Canal 10 de la Universidad Nacional de Córdoba, que tuvo acceso gratuito a producciones de Canal 7. De este modo, para la obtención de ese resultado se conjugaron dos políticas impulsadas en el periodo desde la gestión del canal. Esto es, previo a 2007 el vínculo entre la emisora estatal nacional era prácticamente nulo con los canales universitarios y estatales provinciales. Por el contrario, estos medios se relacionaban con los canales y productoras comerciales capitalinas para la compra de producciones. La creación del Consejo Federal de la Televisión Pública contribuyó con este proceso de creciente interacción entre las estaciones estatales de todo el país. Al mismo tiempo, la mejora paulatina en la calidad de las producciones de Canal 7 motivó a que los medios provinciales aprovechen este espacio para acordar la cesión gratuita de estos contenidos en lugar de las “latas” compradas a actores comerciales, según señala Esteban Falcón²⁰⁹. El Consejo se mostró como una herramienta útil cuando facilitó canalizar a los canales provinciales los partidos del programa “Fútbol para Todos” que comenzó a transmitir la emisora estatal desde 2009. Este acontecimiento lo terminó de visibilizar como espacio de confluencia de las televisoras estatales y universitarias (entrevista a Bonavetti). Previo a esto, los canales estatales provinciales tomaron sin costo la transmisión que hizo Canal 7 de los Juegos Olímpicos de Beijing en 2007, luego de adquirir los derechos correspondientes.

A partir de las comprobaciones que se han plasmado en este apartado es posible desagregar algunas conclusiones:

- Los medios analizados arrastraban al menos dos décadas sin inversiones importantes en su aspecto infraestructural, lo que derivó en una situación de obsolescencia tecnológica y precariedades edilicias.

- Desde el 2005 hasta el cierre del periodo se comprueba la continuidad de una política estatal clara enfocada en la actualización tecnológica y edilicia para la producción, la transmisión y la ampliación de la difusión de las señales de Canal 7 y LRA1. Esta política estatal incluyó instrumentos legales y presupuestarios específicos dispuestos por el Ejecutivo nacional.

²⁰⁹ Esteban Falcón fue el director del Servicio de Radio y Televisión de la Universidad Nacional de Córdoba entre 2010 y 2016. Además, formó parte de la creación del Consejo Federal de la Televisión Pública. Entrevista realizada para este trabajo en Buenos Aires el 19 de febrero de 2016.

- Se comprueba que la incorporación de nueva tecnología demandó la capacitación de los trabajadores de estos medios y la inclusión de nuevos profesionales.

- Se constata que la política señalada tuvo como consecuencia deseada y lograda el aumento en las posibilidades de acceso ciudadano (en sus tres niveles) a los medios analizados para mayores sectores de la población del país.

- Esta política incluyó iniciativas que aportaron diferentes opciones, más allá del pago de un servicio de televisión por cable, para que los ciudadanos accedan a los contenidos de los medios estatales analizados. Algunas de ellas fueron poco onerosas, como la expansión de sus señales analógicas por el éter a través de repetidoras o de sus producciones en canales provinciales. La inclusión de contenidos en plataformas de Internet abrió otra vía de acceso a estos productos audiovisuales que si bien supone mayores costos, pues requiere conectividad de banda ancha y equipamiento electrónico pertinente, también ofrece la posibilidad de vinculación con una audiencia joven.

4.3.3.1 El caso de las repetidoras de Canal 7 en la provincia de Mendoza

En los primeros meses de 2007 se puso en funcionamiento la antena repetidora analógica de Canal 7 en San Rafael, en la provincia de Mendoza. La inclusión de esta ciudad en el plan de extensión del servicio de la emisora estatal rubricado en el decreto 84 de 2005 fue la respuesta a una solicitud con más de 10 mil firmas que un centro de jubilados de esa localidad envió en 2006 a la Secretaría de Medios. A pocos meses de su lanzamiento, el 30 de mayo de 2007, el juez federal de la provincia, Raúl Héctor Acosta, ordenó el cese provisorio de las transmisiones a partir de una pedido de amparo por inconstitucionalidad presentado por el grupo mediático Uno, propietario del Canal 6 en esa misma ciudad. Se trataba de la única señal hertziana analógica en el sur de esa provincia hasta el arribo de la repetidora. La decisión judicial motivó la apelación del Canal 7 y una movilización ciudadana en la comunidad en demanda del restablecimiento de las emisiones²¹⁰. Además, la Federación Argentina de Trabajadores de Prensa (FATPREN) y el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) presentaron un *Amicus Curiae*²¹¹ en el proceso judicial. Luego de tres meses sin señal, la Cámara

²¹⁰ Ver “Por la televisión pública” en Diario *Página 12* del 12 de junio de 2007. Disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-86458-2007-06-12.html>. Última consulta el 02/08/2016.

²¹¹ El *amicus curiae*, expresión latina que significa “amigo del tribunal”, refiere al mecanismo que contempla la presentación de un tercero ajeno al proceso que tiene un probado interés en el resultado del litigio.

Federal de Mendoza autorizó el funcionamiento de la repetidora. En el medio, en julio y agosto de ese año la Cámara de Diputados y el Senado nacional respectivamente emitieron resoluciones para declarar la validez del decreto 2368 del 2002 que hacía posible la instalación de la repetidora.

Luego fue el turno de la inauguración de la planta retransmisora en Mendoza capital a finales de 2007. Un mes después la jueza federal Olga Arrabal dispuso la suspensión de las emisiones ante el reclamo judicial de la empresa Jorge Estornell SA/Supercanal, integrante del Grupo Uno, por interferir en su señal de televisión por cable. La situación generó también en este caso una campaña para la recolección de firmas y manifestaciones de organizaciones ciudadanas que reclamaron la continuidad de la repetidora²¹². Tres meses después de la interrupción, la Cámara Federal de Apelaciones de esa provincia revocó la medida de la jueza.

Los casos dan cuenta de la resistencia judicial de un grupo mediático privado-comercial a la presencia de una señal estatal accesible en el éter que permitía ampliar la oferta mediática sin requerir el pago de la televisión por cable. En estos casos situados en una provincia concreta se manifestaron obstáculos desde otros medios de comunicación a la política estatal de expansión de Canal 7. Además, los episodios demostraron la actividad de ciudadanos organizados que demandaron un canal de información alternativo a los existentes, esto es, que se movilizaron en reclamo de su derecho a la libertad de expresión. Por lo tanto, en esos casos se pudo ver a la ciudadanía ejercitando el segundo nivel de participación e incidiendo en la toma de decisiones del Estado en materia comunicacional. Este ejercicio se realizó a través de instancias no reguladas ni promovidas por organismos del Estado sino a partir de iniciativas ciudadanas. Al mismo tiempo, la demanda ciudadana permitió conocer la vigencia del acceso a las señales televisivas a través del éter, confirmada también por los llamados que recibía Canal 7 en esa época ante cada desperfecto técnico que las interrumpía (entrevista a Nunzio).

4.3.4 Programación en los medios del SNMP. Apuntes para el indicador de participación ciudadana

Este apartado reconoce y expone los criterios utilizados desde la gestión de los medios analizados, en su relación con el SNMP, para la construcción de las

²¹² Ver “Piden que vuelva a transmitir el Canal 7 de Buenos Aires” en *Mdzonline* del 31 de enero de 2008. Disponible en: <http://www.mdzol.com/nota/28844>. Última consulta el 02/08/2016.

programaciones. Además identifica los actores que intervienen en ese proceso y los factores que lo condicionan. A partir de este análisis se presentan las dinámicas de funcionamiento institucional que se tejen alrededor de la toma de decisiones para la consecución de los objetivos vinculados a la programación. Para esto, se realizaron entrevistas a los directores de los medios, se indagó en notas periodísticas especializadas y en investigaciones públicas realizadas por la autoridad de aplicación del sector sobre contenidos en radio y televisión. Este análisis no tiene la pretensión de ser detallado ni construir una casuística pues el trabajo no focaliza su atención en programas sino que reconstruye las lógicas prioritarias que operaron institucionalmente en la elaboración de las programaciones de los medios, de tal forma que aporten información a los indicadores utilizados en este trabajo (particularmente el de participación ciudadana) y que colaboren en dar respuesta a los objetivos trazados.

De las entrevistas realizadas para este trabajo y de las recogidas de notas periodísticas a los directores de estos medios surge que en su gestión reconocían objetivos comunes para la programación: la búsqueda de un relato federal, contenidos profesionales, calidad artística y la reivindicación del pluralismo como valor (ver apartado 4.3.1). Los entrevistados también plantean que no desconocían la existencia una línea editorial en los medios estatales y su rol para comunicar los actos de gobierno y las políticas de Estado (entrevistas a Bonavetti, Lufrano, Moncalvillo y García Caffi). Sin embargo, más allá del acuerdo en estas definiciones, el análisis separado de Radio Nacional Buenos Aires y Canal 7 permite reconocer dinámicas de funcionamiento específicas para cada caso en particular, de las cuales surgen tendencias coincidentes pero también otras diferenciadas.

4.3.4.1 La programación en Canal 7. Límites y tensiones en la búsqueda de una nueva dinámica de construcción

Es posible reconocer en el inicio de la etapa analizada la falta de claridad o de consensos de trabajo en la conducción de Canal 7, y en su vinculación con el Ejecutivo nacional, respecto a las líneas rectoras para organizar la programación. Este escenario puede ser leído como una consecuencia de la crisis institucional que atravesaba a todo el Estado y que se expresaba en el SNMP con la continuidad de su intervención. Pero también fue favorecido por la permanencia formal de los objetivos para este organismo emanados de la ley 22.285 y por una dirección compartida entre un área periodística a

cargo de Ana de Skalon y otra dedicada al entretenimiento y la ficción a cargo de Leonardo Bechini. Expresión de esa ausencia de bases conceptuales compartidas son dos declaraciones públicas de la directora del canal con seis meses de diferencia en las que expresa objetivos diferentes. En oportunidad de su asunción como directora, en noviembre de 2003, de Skalon planteaba la siguiente propuesta:

La idea que va a verse plasmada de aquí a un tiempo es que el Canal 7 sea un canal informativo. Que el derecho a la información del ciudadano sea servido desde aquí. El presidente Kirchner quiere que haya una pantalla que acompañe su gestión, una gestión que revaloriza lo público y el rol del Estado²¹³.

Poco tiempo después, en mayo de 2004, matizaba la perspectiva inicial para la programación del canal:

La discusión sobre el rol que deben ocupar los medios públicos en la sociedad argentina nos saca, de alguna manera, de la soledad que sentimos algunos cuando nos preguntamos qué son los medios públicos y qué rol deberían tener. El canal público debe tener un perfil amplio que aglutine la diversidad de intereses que se extienden en el territorio argentino. A lo que apuntamos es a que tenga información, formación y entretenimiento en partes iguales²¹⁴.

En el medio de esas dos declaraciones se produjo un episodio que manifestó no sólo la debilidad de los criterios organizadores de las decisiones en esta dimensión sino también la confusión respecto a los actores responsables de las mismas. La decisión de quitar del aire a dos programas culturales dedicados a la literatura fue rectificadas pocos días después de ser comunicada, luego de las críticas públicas expresadas por periodistas y artistas. A esto debe sumarse que el propio jefe de Gabinete, Alberto Fernández, apareció en pantalla para asumir el error de la decisión inicial y para respaldar la posterior rectificación. Esta situación puede ser colocada en serie junto al levantamiento intempestivo de un programa periodístico promocionado que se produjo en septiembre de ese mismo año debido a un conflicto entre sectores sindicales y la dirección del canal. En esa oportunidad fue la propia de Skalon quien frente a las cámaras denunció la responsabilidad de un sindicato. En ambos casos quedó expuesta la fragilidad de las lógicas de funcionamiento, de la autoridad en la televisora y de los criterios de programación. Al mismo tiempo, en las declaraciones citadas de Skalon se

²¹³ Ver “Un canal que quiere hallar su rumbo” en Diario *Clarín* del 15 de noviembre de 2003. Disponible en <http://edant.clarin.com/diario/2003/11/15/c-01001.htm>. Última consulta el 02/08/2016.

²¹⁴ Ver “Un debate saludable”, en Diario *Página 12* del 27 de mayo de 2004. Disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/espectaculos/subnotas/35834-12613-2004-05-27.html>. Última consulta el 02/02/2016.

evidencia una indefinición respecto al rol del canal que conducía y persiste la confusión entre concebir al medio como estatal, público o gubernamental. La etapa es evaluada por Martín Bonavetti, quien fuera responsable de la programación tiempo después:

Era un canal que no tenía elementos teóricos que le permitieran definirse y por eso confundía televisión pública con estatal, con televisión comercial con una lógica empobrecida. Todo eso estaba presente y fundamentalmente sujeto a una mirada política. Entonces era una programación inviable. Evidentemente había un mecanismo en el que ciertos pedidos se traducían en encontrarle un lugar. Históricamente el canal lo tenía incorporado y se convertía en una góndola, y no construía ningún concepto de pantalla que permitiera amalgamar una propuesta artística. Entonces había que construir ciertos principios supra-programas que pudieran englobar propuestas. Esa toma de decisión tiene que estar respaldada por un principio institucional porque sino es la decisión de cualquiera²¹⁵.

En un marco de carencias conceptuales, económicas y tecnológicas, el canal apeló en los primeros tres años de la etapa a los recursos humanos y técnicos disponibles. Esto redundó en la predominancia de emisiones producidas en los estudios y con los empleados del canal. Así, la programación semanal contenía magazines de entretenimiento, noticieros y un programa periodístico por la mañana. Por lo noche se podían ver en diferentes días programas culturales y periodísticos también emitidos desde los estudios. La ficción de factura propia la aportó en soledad desde 2001 hasta 2006 la serie “Un cortado. Historias de café”, generada en una locación de exteriores pero con los técnicos del canal. Las limitaciones señaladas intentaron ser compensadas con la presencia de periodistas reconocidos y en ascenso, o con personalidades de la cultura, como Víctor Hugo Morales, Ernestina País o Francisco O’Donnell. La programación infantil y el relato federal fueron aspectos escasamente cubiertos en esos primeros años de la etapa analizada.

Con la llegada de Rosario Lufrano a la dirección en 2006 la emisora consiguió recursos específicos para la programación. Con esta primera certeza, la periodista se trazó metas desde algunos criterios para organizar el trabajo, que recuerda así:

Lo más importante era el concepto de una televisión pública: una televisión no dirigida a clientes sino a ciudadanos. Esto tenía que estar acompañado de una construcción ciudadana. No se hablaba de lo público en Argentina en 2006. Era sinónimo de amiguismo, de sospecha, de negociado (...) Antes que producciones independientes decidí primero darle trabajo al canal. La fábrica

²¹⁵ Entrevista a Bonavetti realizada para este trabajo, citada más arriba.

tiene que producir y cuando me diga que ya no tiene capacidad para producir, entonces ahí voy afuera²¹⁶.

En correspondencia con estos planteos, en esos días el canal cambió de logo y nombre. Pasó a reconocerse ante el público como “TV Pública”. Pese a funcionar como un título legitimante y portador de una corrección política que debía comprobarse en la pantalla, marcaba un nuevo horizonte de expectativas tanto para la audiencia como para los trabajadores, quienes eran convocados a identificarse con un nombre más prestigioso. Al mismo tiempo, se explicitaba una definición conceptual claramente distintiva para los contenidos de Canal 7. Aún cuando el acercamiento a “lo público” admite diferentes interpretaciones, significaba una orientación más precisa y visible que las existentes hasta el momento. En efecto, en distintas entrevistas, Bonavetti y Lázaro plantean que con el paso del tiempo esta definición llevó a privilegiar una política que apuntaba a generar contenidos de calidad para interpelar no sólo a las audiencias sino también al sector político, particularmente al gobierno nacional.

Tenía que encontrar la forma de construir buenas críticas sobre la base de programas inimputables en términos artísticos y que eso me trajera un prestigio y me permitiera poner en valor una gestión, que el propio gobierno en ese momento lo tenía en un lugar marginal. Que empezara a darse cuenta que era mejor tener un espacio de construcción sobre un imaginario de clase media que utilizarlo como una paga de favores de la política²¹⁷.

Lo que se trató de hacer apuntaba básicamente a que se entendiera que el Estado tenía una herramienta que potencialmente podía poner a circular un discurso distinto. Por lo tanto era una pelea simultánea: hacia el público, pero también hacia al interior del gobierno. Nuestro trabajo implicó demostrar que estaba esa posibilidad y que eso no implicaba desarmar el mundo comercial, sino poner otro discurso en escena, otra representación de lo nacional, lo popular y lo federal²¹⁸.

Sin embargo, consultado por las posibilidades efectivas de aplicar estas ideas centrales, Luís Lázaro menciona algunos de los obstáculos que obligaban a generar estrategias concretas:

Cuando empezamos había capacidad de ficción ociosa, estudios subutilizados. Pero los elementos técnicos para hacer esos contenidos eran malos. Entonces se buscó todo el tiempo equilibrar el hecho de darle trabajo a los técnicos y profesionales del canal, y al mismo tiempo apuntar a un nivel de calidad televisiva que nos permita tener reconocimiento. Si el contenido no era de

²¹⁶ Entrevista a Lufrano producida para esta tesis, ya citada.

²¹⁷ Entrevista a Bonavetti producida para esta tesis, citada más arriba.

²¹⁸ Entrevista a Lázaro realizada para este trabajo, ya citada.

buena calidad se sumaba a las dificultades técnicas que ya tenía la visualización del canal²¹⁹.

La búsqueda de dos objetivos, producir con lo propio y apostar por la calidad, entraba en tensión en el escenario real de su concreción. Esto exigía decisiones que desencadenaron nuevas complicaciones, lo que hacía necesario una estrategia que evalué diferentes necesidades y condicionamientos, como evidencia el ejemplo recordado por Lufrano:

Hicimos la serie ‘200 años’ con directores de cine y teatro pero con trabajadores de televisión. Entonces los directores aceptaban pero pedían traer su iluminador o su guionista, o su equipo. Esto era una negociación con los gremios, fundamentalmente con el SAT, pero también en algún momento con la UTPBA. Ellos planteaban que no podía venir un iluminador de afuera. Pero yo no podía pedirle a un artista que venga y no dejar que traiga a una persona de su equipo. No digo traer a los 20 con los que trabaja sino a su persona de confianza. Él viene a poner su arte y su nombre al canal. Entonces eran negociaciones que había que llevar adelante²²⁰.

A los criterios guías para la programación se encadenaban así condicionamientos tecnológicos, económicos, de funcionamiento interno y de funcionamiento externo (del entorno específico propio de los medios de comunicación). Estos factores y lógicas en tensión deben ser leídos en un contexto histórico y en sus situaciones coyunturales. Esta lectura debe evaluar las decisiones de gestión tanto en su vinculación con el entorno general o económico como con el entorno específico de la industria de la comunicación en los términos definidos por De Mateo, Bergés y Sabater (2009). Desde esa mirada es posible analizar los sentidos detrás de la producción propia y las justificaciones para la incorporación de productores externos. Según señala Claudio Martínez, productor independiente vinculado a Canal 7, las políticas económicas aplicadas en la década del ‘90 generaron una modificación en la forma de producir televisión en Argentina, que no estuvo exenta de las tendencias de flexibilización laboral visibles en toda la economía. Así, en este nuevo modelo los canales dejaron de generar todos sus contenidos y pasaron a “tercerizar” este trabajo en las llamadas productoras independientes. El factor económico impulsó inicialmente este cambio que permitía a los canales comerciales reducir el riesgo económico en un sector marcado por la aleatoriedad de la demanda y lograr “frescura y audacia” con producciones generadas fuera de sus estructuras. Las canales privatizados evitaban el riesgo de gastos en

²¹⁹ Entrevista a Lázaro.

²²⁰ Entrevista a Lufrano realizada para esta tesis.

contratación de personal para producciones que podían ser levantadas del aire rápidamente por no alcanzar niveles de éxito que garanticen rentabilidad. Martínez reseña que Canal 7 supo aprovechar en forma positiva el renovado escenario de la producción audiovisual en la primera década del siglo XXI, donde hubo ciclos que interpretaron “el sentido de lo público desde la esfera privada” (Martínez, 2010: 170). Esta dinámica fue resistida muchas veces por los sindicatos por los riesgos de flexibilización laboral y de vaciamiento de la emisora estatal. Sin embargo, la mecánica de trabajo no respondió a un solo factor sino que la misma expresaba necesidades artísticas, contextos industriales, dinámicas productivas. En este sentido, según Martín Bonavetti, la búsqueda de construir un modelo de televisión pública se jugaba en la tensión permanente entre los procesos de mediano o largo plazo y las exigencias inmediatas de la pantalla, y también “entre la fábrica y el escenario general”. El último director ejecutivo de la emisora en el periodo analizado lo explica del siguiente modo:

Una cosa es la pantalla y otra cosa es la fábrica. Los cambios que sufrió el canal tenían que tener un reflejo inmediato en la pantalla pero al mismo tiempo había cambios de mediano y largo plazo. Ninguna de las políticas de recursos humanos apeló a esos cambios de corto plazo como echar gente. Entonces, tenía que reorientar gente, perfeccionar a otros en ficción, en programas más periodísticos, infantiles, etc. Ahí la coproducción es un elemento virtuoso que eleva la pantalla, incorpora otras miradas. Esa puesta en contacto del canal con coproducciones le permitió dinamizar miradas, pero también incorporar ciertos aspectos más modernos a la hora de producir. Pero ningún proceso de transformación es armónico. Son procesos que crujen, que cuestionan *modus operandi*. Así como la palabra lata y coproducción fueron sinónimo de vaciamiento en los ‘90, ahora vos no vas a equipar un canal para generar un proceso de vaciamiento con coproducción. Era simplemente para hacerlo más dinámico y ganar tiempo. Pero desde una mirada política, cuál era el problema de la coproducción. El problema es quién manda, porque trabajo da. Entonces si el problema es quien manda. Bueno, mando yo. El canal también aprendió que hay una autoridad²²¹.

Estas tensiones existentes en la toma de decisiones sobre los modos de producción en la televisión estatal tenían, entonces, una dimensión temporal (entre el largo y el corto plazo) que atravesaba los condicionamientos y necesidades señalados en un entorno específico que había evidenciado modificaciones en la década precedente. La estación tenía la necesidad de mejorar la calidad técnica y artística de sus producciones, renovar sus propuestas discursivas e interpelar a nuevos públicos (sobretudo la juventud) pero sin contar con las capacidades y condiciones

²²¹ Entrevista a Bonavetti realizada para esta tesis.

infraestructurales necesarias para hacerlo. Al mismo tiempo, el canal debía poner en funcionamiento esa estructura productiva de importantes dimensiones que arrastraba años de crisis institucional, generar espacios de participación para nuevas productoras independientes de modo de incorporar más voces al discurso público y dar cuenta del renovado escenario mediático en sus modalidades de producción. Luís Lázaro evalúa que en el periodo 2006-2009 en Canal 7 se manejó alrededor de 60 % de producción propia y 40 % de producción independiente o coproducciones. Estos números dan cuenta del desafío que enfrentaban:

Nos dimos cuenta que ese cambio de discurso del canal iba a tener una demanda muy grande de productoras que no eran parte de las constelaciones de Telefé y Canal 13. Nos llevó un esfuerzo importante integrar eso en el discurso audiovisual del canal y asumir que la televisión pública podía ser un lugar para la promoción de esos contenidos audiovisuales²²².

A estos factores económicos, tecnológicos, laborales, industriales, artísticos y conceptuales que atravesaban las decisiones en torno a la programación en un proceso de influencia mutua debe sumarse la lógica de instrumentalidad política partidaria que subsistía en el medio estatal como una marca de origen. Bonavetti, gerente de programación durante la gestión de Lufrano y luego director ejecutivo del canal, explica los modos en que se materializaba esa lógica instrumental y el arraigo que tenía en el funcionamiento del medio. Según su testimonio, desandar ese camino no sólo requería de voluntad política sino también de claridad conceptual y una estrategia de largo aliento:

Cuando llegué ‘La Tota’ Santillán tenía 5 horas de bailanta los domingos. Decido levantarlo pero recibo mucha resistencia porque los intendentes pedían por él, porque después les hacía los shows. Desarmar eso era muy complejo porque era la razón de ser de los programas: el tipo estaba ahí porque tenía una palanca política que al mismo tiempo daba beneficios inmediatos. Esa construcción tenés que empezar a rodearla, llenarla de otros conceptos. Pero no lo decidís de un día para el otro, tenés que empezar a generar instancias y aprovechar algunos movimientos de programación para cuestionar eso. De un día para el otro no se lo explicás a un jefe de Gabinete²²³.

Las situaciones enumeradas plantean desde la gestión de un medio estatal la complejidad existente en la construcción de una propuesta audiovisual que no tenga en su norte la rentabilidad económica en el marco de un entorno general de economía capitalista crecientemente concentrada y de un entorno específico marcado por un mapa

²²² Entrevista a Lázaro para este trabajo.

²²³ Entrevista a Bonavetti para este trabajo.

mediático concentrado, extranjerizado, hiper-comercial y centralista (ver apartado 4.2). Además, este contexto específico del sector incorpora dinámicas propias que son resultado de las estrategias de los medios para responder a la aleatoriedad de la demanda, los altos costos fijos, los bajos costos variables y las exigencias derivadas de la doble dimensión de sus producciones: simbólica y económica (ver apartado 2.2). Entre estas estrategias se incluyen: la búsqueda de economías de escala; la convocatoria a actores o conductores de reconocimiento masivo (*star-system*) que favorecen el suceso de un programa independientemente de las características específicas del mismo (Zallo, 1988); los procesos de concentración económica de la propiedad; y la precarización laboral. En esa complejidad construye su programación un medio estatal que, si se pretende público, debe poner a la función social por encima de la búsqueda del éxito comercial. En Argentina, en el periodo analizado -pero también en los años sucesivos y previos-, esa búsqueda se debía realizar en un escenario mediático fuertemente dominado por la lógica comercial. La experiencia relatada por Lufrano, coincidente con otras similares comentadas por Bonavetti, pone de manifiesto las dimensiones que tallaban en las decisiones de gestión sobre la programación:

Lo llamé a Marcos Munstock para hacer el programa del teatro Colón, pero le dije que yo no le podía pagar lo que se merecía como profesional. Así como aceptó él, Natalia Oreiro hizo uno sobre medio ambiente y donó su sueldo que no cobraba. A Gasalla le dije que quería que haga humor y pidió algo que no podíamos pagarle. Los que aceptaban ganar menos trabajaron, porque les gustaba el desafío, ser parte de la televisión pública, querían darle prestigio. Yo no les exigía *rating* pero tampoco les podía pagar como en otro lado. Eran mis dos premisas²²⁴.

El ejemplo habilita a considerar que si bien la variable presupuestaría imponía una limitación para convocar a actores y periodistas de gran reconocimiento, la misma no era absoluta. Esto es, la ausencia de exigencia por garantizar *rating* abría un campo de oportunidades artísticas y profesionales distintas a los medios comerciales, que podían ser aprovechadas por un medio estatal. Lo que no significaba, según los testimonios, desconocer la variable económica ni la necesidad de interpelar a audiencias masivas. Pero se reconocen motivaciones a participar en estos medios vinculadas a la búsqueda de prestigio, de un perfil artístico y profesional, o de un objetivo militante. Al mismo tiempo, esta potencialidad artística plantea exigencias internas al medio, que debe propiciar el desarrollo de sus trabajadores pero al mismo tiempo generar instancias

²²⁴ Entrevista a Lufrano para esta tesis.

para recibir influencias externas.

En las definiciones sobre su gestión, Lufrano y Lazaro dejan ver una perspectiva respecto a lo que debía hacer un medio público en su diferenciación con los medios comerciales. Así lo explican en las entrevistas para esta tesis:

Yo no buscaba el *rating* porque tenía que armar una pantalla con un basamento: construcción ciudadana. El desafío era hacer lo público, siempre haciendo televisión, no una plataforma política. El desafío era hacer esto captando la atención de la gente. Pero si no hacés esto no podés captar la atención de la gente. Lo podés hacer menos o mas entretenido, más o menos serio, pero la base era esta y las políticas públicas tenían que estar expresadas en el canal público, porque ese es el que te lo tiene que asegurar²²⁵.

Había una intencionalidad política de hacerle jugar un rol en la información y la cultura al canal público. De revalorizarlo incluso desde el nombre, de sacarlo de ese lugar de cenicienta e intentar darle algún atributo de calidad y de vinculación concreta con la gente. La idea no era tanto disputar audiencia con el sector comercial sino mostrar que había una manera distinta en la que se podía producir contenidos y que había un tipo de televisión que se podía encargar de otras cosas. Desde contenidos de música argentina hacia lo científico, lo cultural y empezar con la ficción vinculada a lo histórico²²⁶.

Entre 2006 y mediados de 2009 surgieron propuestas que pueden ejemplificar algunas metas (y los conceptos detrás de ellas) que se dio la gestión de Canal 7. Se generaron con equipos y técnicos del canal nuevas producciones de ficción (“Cuentos de Fontanarrosa”, “200 años” y “Cara a cara”), lo que marcó un paso adelante para este género poco presente hasta allí en la pantalla. Pero debió esperarse hasta 2009 para que el canal produzca una pieza de ficción con personal y en estudios propios²²⁷.

En la sección periodística la estación suscribió convenios con la televisora multiestatal latinoamericana Telesur y con Canal 5 de Uruguay, por los cuales durante 2007 se hacían intercambios en duplex con periodistas de esos medios. Con esto se intentó lograr la participación de una mirada externa sobre una agenda informativa regional, que se complementó ese año con un noticiero diario latinoamericano (Visión 7 Latinoamérica) y con la aparición semanal de Visión 7 Internacional. La emisión de divulgación científica “Científicos Industria Argentina” iniciada en 2003 se consolidó en esta etapa y tuvo continuidad hasta la actualidad. En la misma línea, la emisora acordó la presentación diaria de producciones del recientemente creado canal estatal

²²⁵ Entrevista a Lufrano.

²²⁶ Entrevista a Lázaro.

²²⁷ Información disponible en: <http://www.radioytelevisión.com.ar/rta-la-tv-publica-y-la-institucionalidad/>. Consultado por última vez el 01 de agosto de 2016.

educativo Encuentro, lo que señala el inicio de una articulación entre señales estatales.

Para la audiencia joven la interpelación se asentó aquellos años en el humor y la música, con la revelación de ese momento “Peter Capusotto y sus videos”, al que se sumaron “MP3”, “Isla Flotante” y “Aquí podemos hacerlo”. Esta última producción liderada por “Pepe” Cibrián por dos temporadas fue una apuesta por el formato de *reality show* para propiciar el contacto con una audiencia poco convocada en el canal. La experiencia se puede incluir en la dimensión de retroacción, según los indicadores trabajados, en tanto permitió la inclusión de un grupo de ciudadanos dentro de los marcos propuestos por el medio. El programa televisaba un *casting* de cantantes, bailarines y músicos, y la preparación de una obra que luego era estrenada en el Teatro Nacional Cervantes. La propuesta alcanzó una gran convocatoria de jóvenes artistas.

La búsqueda pantalla federal se intentó concretar con diferentes propuestas: inició con “Estudio País” en 2006 y siguió con “MP3” a través del recorrido del país para conocer músicos. En 2008 fue convocada la cantante Soledad Pasturutti para encabezar una emisión de musicales y entrevistas a artistas de todo el país (“Ecos de mi tierra”). En 2009 esta búsqueda encontró con el programa gastronómico “Cocineros Argentinos” un reconocimiento del público que lo llevó a convertirse en un indiscutido del canal.

En 2006, con “Maestros de TV”, inicia una línea de programas que plantearon acercarse al funcionamiento de los medios de comunicación en clave de formación mediática ciudadana. En años posteriores llegaron “El lugar del medio” y “678”, este último con continuidad desde 2008 hasta 2015 y con gran protagonismo. Por último, la audiencia infantil encontró 2 horas diarias en la grilla semanal desde 2007.

La creación del programa “Fútbol para Todos” a mediados de 2009 fue un hecho inesperado para el Canal 7, incluso para su director, quien no había planificado su inclusión en la grilla²²⁸. Sin embargo, no implicó la aparición de un contenido totalmente desconocido o impertinente para esa pantalla. Desde la gestión de Rosario Lufrano se comenzó a transmitir un partido semanal del fútbol de la primera división luego de una negociación de derechos. Allí se planteó la idea de que donde competían internacionalmente equipos deportivos nacionales debían ser transmitidos por la señal estatal. Esto tuvo su manifestación en la creación durante esa gestión de un área deportiva específica en la gerencia periodística. También se empezaron a transmitir partidos de básquetbol de la liga estadounidense *NBA* o del torneo europeo *Champions*

²²⁸ Esto surge de la ya mencionada entrevista realizada a Martín Bonavetti para este trabajo.

League donde participasen deportistas argentinos. El concepto detrás de esta iniciativa consideraba al deporte como una expresión de la cultura popular que debía tener su espacio. Esta política tuvo un contenido concreto cuando Canal 7 fue el único canal de aire del país que adquirió los derechos de transmisión de los Juegos Olímpicos de Beijing en 2007 para contar con 12 horas en vivo del evento. Esta emisión se compartió sin costo hacia los canales estatales provinciales. Más allá de estos antecedentes, la inclusión de 10 partidos del fútbol argentino por fin de semana desde agosto de ese año exigió modificaciones intempestivas en la pantalla del canal y determinó su sobrecarga con un contenido particular. La política de programación se vio interferida en este caso con una decisión llegada desde el exterior de la institución y ajena a su planificación.

Las crisis política nacional suscitada a raíz de la disputa entre las asociaciones patronales agrarias y el gobierno nacional fue ubicada por Bonavetti, Lufrano y Lázaro como un hito que marcó el vínculo entre el Ejecutivo nacional y Canal 7. Este proceso político tuvo repercusiones en la política para los medios estatales y concretamente en la programación de los mismos²²⁹. La televisora fue cuestionada desde sectores oficialistas por su actuación durante las jornadas más álgidas de este conflicto político ante el posicionamiento opositor que tomaron la mayoría de los medios de comunicación comerciales con grandes audiencias en ese momento. El grupo de intelectuales identificados con el gobierno de Cristina Fernández llamado Carta Abierta hizo público este cuestionamiento a Néstor Kirchner y Alberto Fernández²³⁰. El episodio fue expresivo del terreno en el que se jugaban los criterios de programación y los condicionamientos operativos durante coyunturas políticas particulares. Lufrano y Lázaro plantean los términos en que debía evaluarse el desempeño del canal estatal:

Nuestra capacidad de cobertura y de disputa de la agenda diaria en relación a ese nivel de conflictividad era objetivamente débil. Por más que nosotros quisiéramos, no teníamos capacidad ni recursos para poder mostrar o plantear una alternativa sólida en términos de agenda y cobertura²³¹.

A los intelectuales les cuesta entender que este es un canal abierto, no es de noticias. Que no tiene una estructura técnica ni de cantidad de profesionales para cubrir 24 horas de noticias, sino que tiene noticieros (...) Sucede que había como un desbalance entre los canales que transmitían 24 horas de noticias y lo que podíamos transmitir nosotros de lo que pasaba. Mucha gente

²²⁹ Este proceso político es desarrollado en el apartado 4.4.

²³⁰ Ver "Kirchner con los intelectuales" en Diario *Página 12* del 14 de julio de 2008. Disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-107778-2008-07-14.html>. Última consulta el 03/08/2016.

²³¹ Entrevista a Lázaro para este trabajo.

que no entiende de televisión opinaba desde una postura absolutamente política, desde la necesidad de ciertas defensas²³².

A partir de este episodio se reflató un proyecto de contar con una señal estatal únicamente de noticias para generar un espacio donde trabajar en profundidad los contenidos periodísticos. Finalmente, la propuesta no se concretó.

La revisión realizada a partir de la información recabada en documentos públicos, notas periodísticas y en los testimonios recogidos permiten plantear algunas reflexiones en torno a la programación de Canal 7 en el periodo analizado:

- En términos de acceso y participación ciudadana, sin la pretensión de ser concluyente, el análisis da cuenta de avances en cuanto a la diversidad de géneros ofrecidos en la pantalla de Canal 7. La progresiva presentación de formatos musicales, infantiles, de humor, documentales, educativos (con el acuerdo con Encuentro), de ficción y deportivos tendieron a complementar los formatos informativos, los programas periodísticos y magazines de estudio que caracterizaban a la oferta de la emisora al inicio del periodo. Los ejemplos de “MP3”, “Estudio País”, “Ecos de mi tierra” y sobre todo “Aquí podemos hacerlo” muestran instancias de retroacción, con la inclusión de ciudadanos con sus expresiones, sin que puedan ser colocadas en la dimensión de participación en la producción de contenidos.

- Los objetivos de programación seguían siendo marcados por la ley 22.285. Esta situación generó, sobre todo en el inicio de la gestión, una confusión conceptual respecto a las misiones del medio en este aspecto.

- Se verifica la consolidación progresiva de una serie de nociones básicas distintivas, y distantes de la búsqueda de rentabilidad económica, como base conceptual guía de la programación.

- En términos de participación ciudadana no es posible establecer con precisión los porcentajes de producción propia y producción independiente. Pero se constata que las modificaciones en el entorno específico de la industria televisiva durante la década previa generaron un escenario novedoso que obligaron a repensar los valores atribuidos a la producción propia y a la producción independiente en los medios estatales.

- No hubo durante esta etapa prescripciones normativas respecto a porcentajes de producción propia e independiente.

- No existió durante el periodo un estatuto social o un código de funcionamiento

²³² Entrevista a Lufrano para esta tesis.

que establezca un procedimiento reglado para la incorporación de productores independientes.

- Se constata el condicionamiento que el entorno específico de la industria televisiva operó sobre la televisora estatal.

- Se constata la permanencia de una lógica instrumental política partidaria que interfería en las decisiones de programación.

- Se constata la existencia de decisiones sobre la programación que provinieron desde el exterior de la gerencia específica (caso “Fútbol para Todos”).

- Las situaciones económicas y tecnológicas operaron como una limitación en las decisiones de programación.

- Se constata la existencia de condicionamientos en variadas dimensiones que tensionaron conjuntamente las decisiones de programación. Estas dimensiones fueron económicas, tecnológicas, de funcionamiento interno, de funcionamiento externo, político-partidarias, temporales y conceptuales.

- Se constata que la característica distintiva que constituye la no búsqueda de lucro como fin último ofreció una ventana a la experimentación artística y a las búsquedas profesionales de artistas y periodistas reconocidos. Esto compensó limitaciones económicas para el pago de *chachets* y participaciones.

4.3.4.2 La programación en Radio Nacional. La larga elaboración de una definición conceptual

“Era una radio que venía muy adormecida y enquistada. La idea era hacerla más profesional”, así recuerda Adelina “Mona” Moncalvillo sus primeras impresiones cuando ingresó como directora en 2003²³³. Los principales condicionamientos que encontró durante su gestión para armar una grilla provinieron de las limitaciones económicas para la contratación de periodistas o conductores reconocidos y de las prácticas inerciales que le restaban dinamismo a las emisiones de LRA1 (ver apartados 4.3.1 y 4.3.2). La búsqueda de calidad técnica y profesionalismo periodístico en las producciones fueron los primeros objetivos explicitados por la directora:

²³³ Entrevista realizada para esta tesis.

Estoy planificando, lo que aquí ya denominan las tres P de Mona: profesionales, probos y pluralistas. Para concretarlo hay que realizar una gran revisión y barrida de lo que acontece en el interior²³⁴.

En entrevistas para este trabajo, tanto Moncalvillo como García Caffi coincidieron en señalar el estancamiento que veían en la dimensión artística en Radio Nacional Buenos Aires. De la etapa de Moncalvillo al frente de la emisora se destacan algunas figuras que protagonizaron la grilla: Oscar Cardoso, Carlos Campolongo, Mario Wainfeld, Pepe Eliashev, Eduardo Colombo, Victor Ego Ducrot, Stella Caloni y Mex Urtizberea, entre otros.

Tanto Moncalvillo como Vicente Muleiro expresaron la necesidad de contar con figuras convocantes del mundo radiofónico que permitan un ingreso de oyentes al resto de la programación de la radio. En tanto cultura de flujo, en la radio se puede lograr el apoyo de algunos programas, periodistas o conductores con reconocimiento para otros desconocidos. Es lo que Bustamante apunta como una “subvención cruzada permanente” (1999). Eso fue lo que buscaron estas gestiones, al punto que Moncalvillo reconoce como un logro de gestión con los resultados esperados la incorporación de Héctor Larrea en 2004. Esta búsqueda y sus consecuencias replican en la radio los desafíos que asume un medio con misiones de servicio público en el marco de las reglas del entorno específico de las industrias de la comunicación y la cultura en una economía capitalista. En ese contexto, el *star-system* funciona como un mecanismo para reducir los riesgos de fracaso, garantizar pisos de audiencia o promocionar otros programas, periodistas o espacios, lo que incluye la puja económica entre empresas para contratar a esas estrellas del medio. En ese contexto, la debilidad presupuestaria actuaba, según Moncalvillo, como un limitante para las posibilidades de construir una programación convocante en las condiciones que imponía el entorno específico y el entorno general, marcado por la debilidad del Estado como actor económico. En tal sentido, la gestión de la radio imponía estrategias diferentes para lograr la participación de las llamadas figuras en su programación y para demostrar alguna diferenciación del medio respecto a otros. Ese fue el caso de Larrea, quien se incorporó motivado más por un vínculo afectivo e identitario que por el ofrecimiento económico (entrevista a Moncalvillo). En el mismo sentido se debe interpretar el programa “Las Cuarenta”, que ponía en valor la red federal de radios.

²³⁴ Ver “Mona Moncalvillo y un desafío federalista” en Diario *La Nación* del 31 de agosto de 2003. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/523349-mona-moncalvillo-y-un-desafio-federalista>. Última consulta el 01/08/2016.

Con la llegada de un nuevo director en 2007, ante la ausencia de guías formales actualizadas sobre las metas de un medio estatal, se sumaron nuevas interpretaciones sobre lo que debe ser una radio pública. Así explica García Caffi el lineamiento con el que pensó la programación de la emisora:

Darle un sesgo cultural. Esa era mi interpretación de lo que debe ser una radio pública. ¿Qué significa eso? ¿Sacar las noticias de la radio? ¿Sacar una radio de la realidad? No. ¿Esconder una radio de las disputas políticas? No. Significa darle un sesgo vinculado a lo cultural, con las noticias y un espacio importante al deporte, porque en la audiencia argentina el deporte como manifestación cultural tiene una expresión importante²³⁵.

Durante el periodo de García Caffi continuaron algunos nombres importantes como Héctor Larrea, Eduardo Colombo y “Mona” Moncalvillo, pero se incluyeron nuevos periodistas como Carlos Polimeni, Hernán Brienza, Agustina Díaz, luego conductora del informativo de Canal 7, María Seoane y Jorge Halperín.

Como se ha explicado más arriba, la carencia de un reglamento de funcionamiento formal, las prácticas heredadas y la situación de precariedad económica (ver testimonios en el apartado 4.3.1) contribuían para generar variadas formas de acuerdos con periodistas que nutrían las programaciones. Según los testimonios, estas prácticas fueron organizándose progresivamente conforme a un criterio consensuado en el marco del SNMP a lo largo del periodo. En entrevista para este trabajo, Seoane ratifica que el criterio firme desde su gestión, que había comenzado a gestarse en años precedentes, fue la no privatización del aire de la radio. Esto se traducía en que sólo las instituciones gestionaban las pautas publicitarias y no así los periodistas.

El componente federal se buscó durante todo el periodo a través de los informativos diarios, que intentaron recuperar informes y reportes de todas las radios de la red. Además, de 2004 a 2008 el programa diario “Las cuarenta” enlazaba con casi todas las emisoras integrantes de la red y no fueron pocas las ocasiones en las que se realizó desde estudios de diferentes ciudades. Fue el primer y más claro intento durante la etapa para aprovechar el despliegue nacional de la red de emisoras. El programa, al igual que el informativo, puede leerse como la búsqueda de generar un contenido distintivo en la radio a partir de sus características específicas. En efecto, la inclusión de varias emisoras en un mismo programa puede leerse como el enriquecimiento del indicador de participación ciudadana en su dimensión de producción, en tanto se

²³⁵ Entrevista a García Caffi para este trabajo.

sumaban participantes en la construcción del relato radiofónico. Deben resaltarse las transmisiones especiales realizadas desde los ex centros clandestinos de detención y tortura de la Escuela de Mecánica de la Armada (ESMA) de la Ciudad de Buenos Aires en 2004 y de “La Perla” de Córdoba en 2007, en oportunidad de su recuperación estatal como espacios de la memoria y la reivindicación de los derechos humanos. Estas iniciativas deben ser incluidas en la serie inaugurada por la emisión especial de 16 horas que compartió Radio Nacional BuenosAires con otras radios del país en 2003 para conmemorar los 20 años del retorno de la democracia al país.

Por último, con la llegada de una nueva dirección a Radio Nacional en agosto de 2009 aparecen nuevos objetivos con líneas conceptuales concretas, explicitados por Vicente Muleiro, vice-director desde 2009 hasta 2015:

El objetivo fundamental era buscar mayor visibilidad y penetración de la radio. LRA1 y las emisoras del interior habían progresado un poco pero venían de una época de tremendo maltrato durante la década del ‘90. Había una cultura como de jugar en primera B. Una idea de radio de servicio antigua, que no se atrevía a competir con el espectro radiofónico. Dijimos que no era un pecado que interesara el *rating*, que si bien era una radio de servicios si a la radio no la escucha nadie para qué se anunciaba una campaña de vacunación que no iba a llegar. Con cierto asombro de elencos que venían de años, dijimos que queríamos posicionar a la radio y la queríamos poner entre las 5 primeras. No nos propusimos *tinelizar* la radio ni buscar golpes bajos para hacerla popular. Pensamos en un medio cultural, que promediara el gusto popular, la música, una marca generacional de los que habíamos pasado por los ‘70 con distintos niveles de compromiso o cercanía con esa etapa de recalentamiento político. Esa marca sin duda estaba. Manejamos un criterio de profesionalizar todo lo posible. Nos fijamos el objetivo de mejorar la programación con mayor calidad, de trabajar sobre la capacitación para mejorar el nivel y de tratar de cambiar una cierta mentalidad de no buscar a un ministro y recurrir a un periodista amigo²³⁶.

En las definiciones de Muleiro se mantiene la idea de una radio cultural, la búsqueda de profesionalismo y de calidad en las emisiones. Aparece como novedosa la ambición por mayores audiencias y para afrontar la producción periodística. La continuidad de algunos conceptos para guiar la generación de contenidos tuvo repercusiones en la práctica cotidiana a lo largo del periodo. Según el testimonio de Inés Gordon para esta tesis, coordinadora de producción de la emisora desde el 2000, se logró una síntesis sobre una idea de radio pública:

Lo público como valor fue una idea que se fue incorporando. La valoración de lo público en la radio cada vez fue más fuerte. Se fue arraigando esto: el valor

²³⁶ Entrevista a Vicente Muleiro para este trabajo.

de lo público en relación a una radio puramente comercial. Fueron muchos años e incluso la gente que fue entrando lo fue incorporando. Pero era un proceso que ya existía cuando surgió el debate por la ley. Cuando vos pensabas en la línea editorial, lo noticiable y la jerarquización de lo noticiable pensabas en el impacto en la ciudadanía, en el valor a futuro, en la construcción del ciudadano. Las cuestiones sobre lo noticiable se dieron desde las reuniones de producción, desde las discusiones con el conductor, si iba o si no iba, donde mandabas el movil. Eran un montón de cosas que se iban jugando en lo cotidiano²³⁷.

Según la periodista, esta valoración de lo público ya se había experimentado durante los primeros tiempos del gobierno de Fernando De la Rúa, pero que durante el periodo analizado se hizo más palpable a partir de una mayor presentación discursiva de ese objetivo desde las autoridades. La idea es compartida por la primera directora de Radio Nacional durante el periodo analizado, “Mona” Moncalvillo:

Creo que se empezó a tomar conciencia en la radio y en el canal de lo que significaba verdaderamente un medio público. Y ojo que el radicalismo también tenía una idea muy interesante sobre lo que era un medio público. Laburar en conjunto en un medio público no es laburar para tu gestión, es empezar a hacer el surco y el almacigo de chiquito, pero también los que te suceden tienen que entender que de a poquito se va haciendo. Abrí el surco y sembré. Los que me sucedieron recogieron la cosecha²³⁸.

La reconstrucción realizada desde entrevistas e información documental relevada permite ofrecer las siguientes aproximaciones sobre la programación en Radio Nacional Buenos Aires en el periodo analizado:

- Desde las nociones de acceso y participación ciudadana es posible apuntar que LRA 1 se planteó como una propuesta informativo-cultural para un público adulto con la búsqueda de ofrecer contenidos profesionales y de calidad técnica.

- La constancia de algunos criterios para organizar la actividad profesional en la radio permitió que se perfile un marco conceptual distintivo en la producción y programación de la emisora.

- El informativo y el programa “Las cuarenta” resultaron expresiones de instancias enriquecidas del indicador de participación en la producción de contenidos.

- El entorno específico de la industria radiofónica, con sus características particulares, operó como condicionante sobre decisiones de programación de la emisora.

- La situación económica se demostró como un limitante para la concreción de ideas en la programación de la radio.

²³⁷ Entrevista a Górdon para esta tesis.

²³⁸ Entrevista a Moncalvillo realizada para esta tesis.

- No existieron prescripciones normativas respecto a porcentajes de producción propia y producción independiente.

- No existió en el periodo un estatuto de funcionamiento que establezca procedimientos reglados para la incorporación de productoras independientes o acuerdos comerciales con periodistas. Sin embargo, a lo largo del periodo se fueron unificando criterios y revisando situaciones particulares en el marco del SNMP.

4.4 El proceso de elaboración de la LSCA. Una mirada desde los medios estatales

En este apartado se analiza el proceso de elaboración de la LSCA y se reconoce el modo en que el SNMP, y los medios incluidos en el análisis, fueron abordados en esa instancia. Para esto, se utiliza el “protomodelo verbal” para la investigación de las políticas estatales presentado por Oszlak y O'Donnell (1984) como estrategia metodológica complementaria con el objetivo de alumbrar el indicador de participación ciudadana en la dimensión referida a la planificación del sistema mediático. Al mismo tiempo, se explica las formas en que las instituciones analizadas se incorporaron al proceso de contribución ciudadana a las políticas de comunicación. Elaborada desde entrevistas, bibliografía específica, notas periodísticas y documentos emanados desde el SNMP, la descripción que sigue reconstruye el proceso señalado con el foco puesto en su interacción con el objeto de estudio de este trabajo.

En términos de los autores citados, el asunto reconocido y luego convertido en cuestión puede identificarse como la necesidad de una nueva legislación para la radiodifusión²³⁹. La presentación realizada por la Coalición por la Radiodifusión Democrática (de aquí en adelante, Coalición) de los “21 Puntos Básicos por el Derecho a la Comunicación” (de aquí en adelante, 21 Puntos) fue un acontecimiento relevante durante el periodo de análisis que intentó colocar el asunto en la agenda de temas de discusión pública. Fue el 27 de agosto de 2004 en el auditorio de Radio Nacional Buenos Aires cuando esta articulación de espacios explicó en una conferencia de prensa las directrices generales que debía tener, según su criterio, una legislación democrática para el sistema mediático. En esa coalición confluían sindicatos del sector, radios comunitarias, académicos del campo de la comunicación, representantes de universidades nacionales, del movimiento cooperativo y organismos de Derechos

²³⁹ En el transcurso del proceso de debate se dejará el concepto de radiodifusión por el de servicios audiovisuales.

Humanos. Entre los puntos elaborados, el número 12 señalaba lo siguiente:

Los medios estatales deberán ser públicos y no gubernamentales. Deberán proveer una amplia variedad de programación informativa, educativa, cultural, de ficción y de entretenimiento, garantizando la participación ciudadana y la atención a las necesidades de la población. En todas las regiones del país se destinará una frecuencia a la recepción gratuita del canal de TV pública nacional y de Radio Nacional; y de igual forma se reservará al menos una frecuencia para una radio y una emisora de TV provincial y una emisora de FM municipal. Los servicios de la radiodifusión universitaria constituyen un sistema público de gestión autónoma y se reservará no menos de una frecuencia de radiodifusión a cada una de las Universidades públicas nacionales.

Desde la presentación pública del asunto los medios estatales son incluidos como parte del mismo y hay una referencia puntual para Canal 7 y Radio Nacional. Así, los 21 Puntos conforman el marco desde el que se plantea su abordaje. Además, la conferencia de prensa se realizó en la sede de LRA1 Radio Nacional, lo que constituye un dato respecto a su disposición como espacio público para la visibilización de debates que la implicaban institucionalmente y respecto a la vinculación con el espacio multisectorial conformado por la Coalición.

Después de más de 20 años sin lograrse los consensos necesarios para cambiar la norma que regulaba el sistema mediático argentino, los motivos por los que los participantes de la Coalición decidieron presentar en sociedad el documento se fundaban en algunas iniciativas políticas del Ejecutivo desde su asunción en 2003: el cambio de la integración de la Corte Suprema de Justicia, la remoción de la cúpula de la Policía Federal y la recuperación del ex centro de tortura y detención clandestina en la Escuela de Mecánica de la Armada para su conversión en un centro de memoria y promoción de los Derechos Humanos (Busso y Jaimes, 2011). A esto se sumaba la modificación de la Ley de Migraciones y la sanción de la ley 25.877²⁴⁰ que derogó la ley 25.250 del 2000 conocida como la Ley de Reforma Laboral (entrevista a Loreti). Este contexto debe contemplarse como la agenda de cuestiones sobre la que se montó la revitalización de la demanda de un sector de la sociedad por una nueva regulación del sistema mediático.

Desde esa presentación hasta el 2008 la Coalición realizó una campaña de difusión de los 21 Puntos sin demasiado eco en los funcionarios del gobierno nacional o en sectores mayoritarios del Congreso. En ese periodo, el secretario de Medios, Enrique

²⁴⁰ La norma revertía las disposiciones que flexibilizaron las condiciones laborales en el 2000.

Albistur, el secretario general de la Presidencia, Oscar Parrilli, y el coordinador general del Comité Federal de Radiodifusión (Comfer), Sergio Fernández Novoa, recibieron a delegados de la Coalición pero sin promesas o respuestas precisas y el reconocimiento de que el tema no figuraba en la agenda oficial (Busso y Jaimes, 2011). Antes del cierre de 2004 el Foro Argentino de Radios Comunitarias (FARCO), organización protagonista de la Coalición, logró la impugnación del llamado a concursos para la adjudicación de licencias de radiodifusión realizada por el Comfer debido a la exclusión de las personas jurídicas sin fines de lucro en la convocatoria²⁴¹. La impugnación se fundaba en el fallo de la Corte Suprema de Justicia que había declarado inconstitucional el artículo 45 de la ley 22.285 por excluir a los prestadores no comerciales del servicio de radiodifusión. Este episodio hizo crecer el optimismo en los integrantes de la Coalición. Poco tiempo después el decreto 527 de mayo de 2005 y luego la autorización al Grupo Clarín para la operación conjunta de las empresas de cable Cablevisión y Multicanal en diciembre de 2007 no hicieron posible mantener altas las expectativas de quienes impulsaban los 21 Puntos (Busso y Jaimes, 2011; entrevista a Loreti). Además, las diferencias en las posturas en su interior impidieron un documento público de repudio al decreto 527 y generaron una crisis interna que congeló su actividad por un tiempo prolongado (Segura, 2011). Al mismo tiempo, la sanción de la ley 26.053²⁴² motivó nuevos debates internos sobre la postura que debía asumir el espacio frente a la ley pues no daba respuesta de igual forma a todos los actores integrantes. Pese a esto, la novedad reactivó las conversaciones en el espacio que comenzó a analizar un borrador elaborado por el diputado oficialista Osvaldo Nemirovski, que sin embargo nunca se conoció públicamente.

Si bien el entrante gobierno de Cristina Fernández incluía en su plataforma electoral la propuesta de una “nueva ley de radiodifusión”²⁴³, su mandato no iniciaba con mayores indicios sobre un debate legislativo al respecto. Sin embargo, fue 2008 el año en que este asunto fue socialmente problematizado (convertido en cuestión, en los términos de Oszlak y O'Donnell). Las razones de este cambio de situación deben buscarse tanto en las acciones de quienes demandaban una nueva regulación, visibilizados en la Coalición, como en movimientos propios del escenario político

²⁴¹ La Resolución 311 de Secretaría General ordenó suspender las Resoluciones 124 y 215 del Comfer.

²⁴² Sancionada en agosto de 2005, la norma autorizó a las personas jurídicas sin fines de lucro a ser titulares de licencias de radio y TV por aire y cable, pero mantuvo la exclusión a las cooperativas de servicios públicos para ser prestadores de servicios de radiodifusión.

²⁴³ Disponible en: <http://www.fiscaldemesa.com.ar/2007/10/03/plataformas-electorales-2007/>. Visto por última vez el 07/08/2016.

nacional, lo que incluye a sectores político-partidarios y empresariales, y entre estos últimos, a sectores mediáticos. Estos cambios iniciaron el 11 de marzo de ese año a partir de la resolución 125 del Ministerio de Economía por la cual se establecía un sistema de retenciones impositivas móviles a las divisas generadas por las exportaciones de cereales y oleaginosas (la soja tenía el porcentaje más alto de retenciones en ese esquema). La medida respondía a la volatilidad de los precios de estos productos en el mercado internacional, que mostraban un aumento acelerado en esos momentos. En rechazo a esa medida cuatro organizaciones patronales del sector agrario²⁴⁴ anunciaron un *lock out* (paro empresarial) por el que cesaron la comercialización de granos y carnes en el país. Con el correr de los días la medida de acción directa derivó en un paulatino desabastecimiento de esos productos en los sectores urbanos. También se produjeron cortes de rutas en todo el país y multitudinarios actos y movilizaciones en apoyo al reclamo de eliminación del esquema de retenciones propuesto. El conflicto desatado por la resolución se extendió por 130 días de alta intensidad de debate producida por: las reiteradas movilizaciones callejeras en apoyo al reclamo patronal o a la medida del gobierno; las declaraciones públicas de los actores involucrados; la intervención de diferentes sectores políticos, sociales y empresariales²⁴⁵; las medidas de acción directa impulsadas por los reclamantes; y por último, por la extensa cobertura mediática que tuvo todo el proceso. Si bien el conflicto se resolvió en julio de ese año con el rechazo del Senado al proyecto²⁴⁶ que proponía el esquema de retenciones móviles a las exportaciones de granos, la dinámica política desenvuelta durante aquellos meses generó repercusiones más allá de los confines demarcados por la medida específica. Una de estas fue el cambio de política en el sector comunicacional.

El 1º de abril de ese 2008, durante un acto público multitudinario en apoyo a su gobierno, Cristina Fernández cuestionó la cobertura que realizaban los medios de comunicación sobre los diferentes episodios del conflicto en curso. Allí se refirió elípticamente a “generales multimediáticos” que realizaban un “*lockout* a la información”²⁴⁷. El mismo día, el Consejo Directivo de la Facultad de Ciencias Sociales

²⁴⁴ Las organizaciones reunidas en la llamada “Mesa de enlace” fueron la Sociedad Rural Argentina, Confederaciones Rurales Argentinas, la Confederación Intercooperativa Agropecuaria y la Federación Agraria Argentina.

²⁴⁵ Durante el conflicto se sucedieron declaraciones públicas o acciones de sindicatos, cámaras empresariales, sectores de la Iglesia Católica, partidos políticos, organizaciones sociales y legisladores.

²⁴⁶ Para responder al reclamo de las patronales del sector agrario el gobierno nacional decidió someter la medida a consideración del Congreso, por lo que envió un proyecto de ley con la propuesta de retenciones móviles señalada.

²⁴⁷ Ver “Están acá también en defensa propia” en Diario *Página 12* del 2 de abril de 2008. Disponible en:

de la Universidad de Buenos Aires (UBA)²⁴⁸ aprobó una resolución donde analizó el tratamiento periodístico brindado a las manifestaciones sucedidas en el marco del conflicto. Sobre ese punto señalaba:

Han existido expresiones de periodistas -no corregidas ni enmendadas por colegas del propio medio o sus superiores- que lejos de importar afirmaciones de hechos o apreciaciones opinables, llenan de vergüenza e indignación por sus contenidos clasistas y racistas, y por la supina ignorancia que revelan (...) Que el público de los medios ha recibido muestras inadmisibles de trato discriminatorio de los actores sociales según su capacidad económica o su pertenencia de clase ante formas similares de reclamo de derechos.

La misma resolución resaltó “la necesidad de la sanción de una ley democrática de radiodifusión que garantice los derechos del público a acceder a información plural”. Además, reclamó el funcionamiento del Observatorio de la Discriminación en Radio y Televisión del Instituto Nacional contra la Discriminación (INADI), incluido en la propuesta N° 208 del Plan Nacional contra la Discriminación, aprobado con el decreto 1086/05. También el mismo día asumió como nuevo interventor del Comfer, Gabriel Mariotto, quien ya se había manifestado públicamente por la necesidad de un cambio en la regulación. Pocos días después se produjo una reunión entre las autoridades de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA y funcionarios del Ejecutivo nacional, donde la propia Presidenta avaló el avance de un proyecto para regular la televisión y la radio en el país (entrevista a Loreti)²⁴⁹. Luego de esa reunión, Mariotto expresó públicamente la voluntad del Ejecutivo en presentar un proyecto en tal sentido²⁵⁰. A partir de allí inicia el Comfer la redacción del proyecto de ley. Al mismo tiempo, la visibilización del mencionado Observatorio motiva un debate público registrado en los medios de comunicación sobre la actividad de estos mismos medios en torno el conflicto entre el Ejecutivo y las asociaciones patronales agrarias. Esta situación fue relevada en aquellas jornadas en una nota de opinión del investigador Martín Becerra:

<http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-101672-2008-04-02.html>. Última consulta el 10/08/2016.

²⁴⁸ Ver la resolución en: <http://conadu.org.ar/resolucion-del-consejo-directivo-de-la-facultad-de-ciencias-sociales-de-la-uba-ante-la-actuacion-de-lo-medios-durante-el-lock-out-patronal-del-campo/>

²⁴⁹ Entrevista realizada a Damián Loreti para este trabajo en Buenos Aires el 1° de mayo de 2015. En la reunión participaron Mariana Moyano, Gustavo Bulla, Federico Shuster y Alejandro Kaufman, por la Facultad de Ciencias Sociales, y Cristina Fernández, Gabriel Mariotto, Aníbal Fernández, Florencio Randazzo, Enrique Albistur y María Lubertino por el Ejecutivo y organismos como el INADI y el Comfer.

²⁵⁰ Ver “La madre de todas las batallas es una nueva ley de radiodifusión” en Diario *La Nación* del 13 de abril de 2008. Disponible en <http://www.lanacion.com.ar/1003957-la-madre-de-todas-las-batallas-es-una-nueva-ley-de-radiodifusion>. Última consulta el 10/08/2016.

En la discusión suscitada por la cobertura mediática del conflicto del campo, pese a su orfandad de matices, habita una proeza: vencer el tabú por el cual el espacio público mediatizado evitaba obsesivamente debatir sobre sí mismo. Los medios, con licencia para hablar de todo y de todos, se autoabsolvían de toda crítica. Finalmente, los medios parecen salir de su placard ²⁵¹.

Esta cita y la descripción precedente no pretenden hacer una cronología exhaustiva de aquel debate. Pero debe destacarse que la voluntad del Ejecutivo de presentar un proyecto de ley para regular los servicios audiovisuales fue acompañada por un debate público, que fue un ganando terreno en los mismos medios, en relación al desempeño de los medios de comunicación como instituciones sociales y sus vinculaciones con otros sectores de la sociedad (políticos, empresariales, industriales y gremiales)²⁵². En este contexto, integrantes del Ejecutivo nacional o de sectores políticos oficialistas realizaban declaraciones públicas en las que observaban críticamente las coberturas periodísticas de algunos medios de comunicación, particularmente los pertenecientes al Grupo Clarín y el diario La Nación²⁵³.

Una vez anunciado el inicio del trabajo en torno al proyecto de ley, Cristina Fernández mantuvo reuniones durante abril y marzo de ese 2008 con todas las organizaciones representativas de actores interesados en la materia para conocer sus intereses y posturas en relación a la futura regulación. Por un lado, se reunió con integrantes de la Coalición. Luego tuvo un encuentro con representantes sindicales de la Central General del Trabajo (CGT), de la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA), de la Confederación Sindical de Trabajadores de los Medios de Comunicación Social (Cositmecos), del Sindicato de Vendedores de Diarios, del Sindicato de Músicos y del Sindicato de Prensa de Rosario²⁵⁴. Días después, la Presidenta recibió a empresas

²⁵¹ Ver “Los medios salen del placard” en el Diario *Página 12* del 23 de abril de 2008. Disponible en <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-102891-2008-04-23.html>. Última consulta el 11/08/2016.

²⁵² Algunas notas periodísticas que expresan ese debate en distintos medios pueden ser revisadas aquí: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-104952-2008-05-27.html>; <http://edant.clarin.com/diario/2008/04/15/opinion/o-01651371.htm>; <http://www.lanacion.com.ar/1001985-inquietud-por-el-observatorio-de-medios>; <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-104188-2008-05-15.html>; <http://www.lanacion.com.ar/1009238-la-futura-ley-de-radiodifusion>.

²⁵³ La expresión “¿Qué te pasa Clarín, estás nervioso?”, utilizada por el entonces ex presidente Néstor Kirchner durante un acto el 9 de marzo de 2009 sintetiza la posición del oficialismo en este debate y continúa la serie de referencias a los medios inaugurada por la Presidenta en abril del año anterior. Ver “Kirchner: ¿Qué te pasa Clarín, estás nervioso?” en *minutouno.com* del mismo día. Disponible en <http://www.minutouno.com/notas/103609-kirchner-que-te-pasa-clarin-estas-nervioso>. Última consulta el 10/08/2016.

²⁵⁴ Durante ese encuentro la Presidenta informó que la nueva propuesta apuntaría a regular los servicios de comunicación audiovisual y dejaría atrás el concepto de radiodifusión. Se proponía retomar la propuesta consagrada por la Comisión Europea en 2007, por la cual se revisó la Directiva Televisión Sin Fronteras. Esto se plasmó luego en el anteproyecto de ley sometido a consulta pública, cuya primera nota

mediáticas representadas en la Asociación de Entidades Periodísticas de la Argentina (Adepa), la Comisión Empresaria de Medios de Comunicación Independientes (Cemci), la Asociación de Diarios del Interior (Adira), la Asociación de Radiodifusoras Privadas (ARPA), la Asociación de Televisión por Cable (ATVC) y la Asociación Teledifusoras Argentinas (ATA). Posteriormente se reunieron con la titular del Ejecutivo los decanos de las universidades públicas y privadas. Por último, se realizó una reunión con la cámara de productoras independientes y con representantes del sector del cine nacional²⁵⁵.

De la revisión del proceso se desprende que si bien la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA y la Coalición iniciaron la problematización del asunto, el mismo no terminó de convertirse en cuestión pública hasta que no fue asumido como demanda y luego como proyecto desde el Ejecutivo, en el marco de una disputa política con organizaciones patronales del sector agrario. Una observación similar realiza Segura cuando señala:

(La Coalición) sólo logró reconocimiento/visibilidad pública y, por tanto, capacidad de incidencia, cuando uno de los otros dos sectores más poderosos (el gobierno a cargo del Estado) la reconoció y convocó, a partir de lo cual, lo hizo también el otro sector (los medios masivos de gestión privada (Segura, 2011: 101).

En el escenario descrito la cuestión se presentó como la necesidad de una nueva ley de radiodifusión que reemplace a una ley de la dictadura y democratice el sistema comunicacional. Al mismo tiempo, se configuró una alianza entre el Ejecutivo, la Coalición, los sectores gremiales y universitarios. En forma paralela emergía la oposición de los medios de comunicación comerciales y las entidades institucionales que representaban sus intereses.

En cuanto a la posición asumida por el SNMP en ese contexto, durante el Primer Encuentro Nacional de Televisión Pública realizado en septiembre de 2007 la cuestión tuvo una centralidad marcada no sólo por su mención en diferentes exposiciones sino

señala sobre este punto: “Contenidos audiovisuales idénticos o similares deben ser reglamentados por el mismo marco regulador, independientemente de la tecnología de transmisión” (Presidencia, 2009: 42).

²⁵⁵ A continuación se dejan los enlaces a crónicas sobre las reuniones citadas:

<http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-102603-2008-04-17.html>;

<http://www.lacapital.com.ar/amplio-apoyo-gremial-una-nueva-ley-radiodifusioacuten-n293744>;

<http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-103106-2008-04-26.html>;

<http://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo/18214-blank-32471756>.

también por la organización de un panel específico para la reflexión sobre la temática. Los participantes de ese encuentro incluyeron entre las conclusiones demandas concretas vinculadas a la legislación del sistema mediático y a la situación particular de los medios estatales y universitarios:

Solicitar la derogación de la Ley de Radiodifusión 22.285, rémora de la dictadura militar, y reemplazarla por un nuevo ordenamiento legal tendiente a democratizar el sistema comunicacional (...) La necesidad de que las autoridades tanto en el orden nacional como provincial y en el ámbito de las universidades nacionales conozcan, promuevan y apoyen con recursos genuinos el desarrollo de este espacio de comunicación que debe ser puesto al servicio del crecimiento económico, la promoción social y el desarrollo cultural (...) Resulta fundamental que los organismos de contralor en materia de radiodifusión realicen una clara gestión en defensa y promoción de nuestros medios, supervisando el espectro radioeléctrico y promoviendo una adecuada cobertura de cada uno de los medios en su ámbito de desempeño (IEC-SNMP, 2008: 128).

El SNMP presentó el 17 de abril de 2008 el Instituto de Estudios en Comunicación²⁵⁶ y el consejo asesor académico del organismo. El evento se produjo en el marco de los debates sobre el papel de los medios de comunicación y luego de haberse conocido públicamente la voluntad del Ejecutivo para llevar un proyecto al Congreso para regular los medios audiovisuales. Esta presentación se convirtió entonces en un espacio para la expresión de posturas en torno al futuro proyecto de ley por parte de periodistas e investigadores sociales, con la presencia del interventor del Comfer. Según expresó Gustavo López, entonces presidente del directorio del SNMP, la centralidad otorgada a esta demanda tenía la abierta voluntad de generar condiciones políticas favorables a una discusión pública extendida sobre el tema y de plantear al propio Ejecutivo la necesidad de ese debate²⁵⁷. Esta motivación queda más clara en mayo de 2008 en ocasión del segundo encuentro de las televisoras públicas en Córdoba. Allí, en la llamada Carta de Córdoba los participantes acordaron una serie de puntos que dejan ver un tono crecientemente propositivo:

(...) promover y adherir a la iniciativa para la sanción de una nueva Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual que reemplace a la ley de la dictadura militar (...) apoyar y difundir los 21 puntos propuestos por la Coalición para una Radiodifusión Democrática (...) abogar porque las autoridades

²⁵⁶ Ver “Hay que cambiar esta ley de la dictadura”, en Diario *Página 12* del 17 de abril de 2008. Disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-102604-2008-04-17.html>. Última visita el 06/08/2016.

²⁵⁷ Entrevista realizada para este trabajo oportunamente citada.

competentes realicen las debidas reservas del espectro radioeléctrico, con vistas al futuro desarrollo de la televisión pública en Argentina en el próximo escenario de la televisión digital (...) propiciar la creación de un fondo de financiamiento para producciones audiovisuales y reconversión tecnológica del sector público televisivo (...) sugerir la participación del sector público televisivo en el futuro organismo de aplicación de los servicios de comunicación audiovisuales (IEC-SNMP, 2008: 124)

Aquí se explicita la posición del SNMP y Canal 7 en su identificación con la propuesta de la Coalición. A estas instancias pueden sumarse los pedidos de Lufrano en las repetidoras de Canal 7 para trabajar en pos de una nueva legislación en radiodifusión (entrevista a Lufrano)²⁵⁸.

Por lo señalado se puede reconocer a Canal 7 y a la dirección política del SNMP como espacios volcados y comprometidos institucionalmente con el impulso de una nueva legislación para la comunicación, y en ese sentido incluirlos dentro del cuadro de alianzas del Ejecutivo en el proceso. Este papel tan decidido no se evidenciaba en Radio Nacional Buenos Aires, lo que fue reconocido por su director: “La radio no tomó la lanza en términos institucionales. Estaba en todos lados el tema y así lo tomaba la radio. Me pareció que no podía transformar a la radio en la radio de la ley de medios” (entrevista a García Caffi). Pese a esto, el debate en torno al proyecto de ley fue un tema prioritario en la agenda de la radio, con la cobertura de los foros realizados en distintos puntos del país (entrevistas a Mundo y Gordon). Al mismo tiempo, no puede desconocerse el peso significativo que tuvo en 2004 la presentación de los 21 Puntos en el auditorio de la sede de la radio en la Ciudad de Buenos Aires. En entrevista para esta tesis, la productora de la emisora, Inés Gordon, señala que el interés periodístico y ciudadano por la normativa en discusión resultó comprensible y genuino entre los trabajadores y los conductores debido a sus formaciones profesionales, a sus trayectorias y a la agenda de temas manejada por la radio en ese tiempo.

En la redacción del proyecto se involucraron inicialmente la Secretaría de Medios y el Comfer. Cada organismo trabajó su borrador hasta que se evidenciaron dificultades para unificar una propuesta. Finalmente, en septiembre de 2008 el proyecto de redacción quedó en manos del Comfer. Una vez finalizado un primer texto, recibió 17 aportes de la Secretaría de Medios, de las cuales se tomaron 7 puntos (entrevista a

²⁵⁸ Para constatar un ejemplo de los planteos públicos de Lufrano sobre esta cuestión durante su gestión como directora de Canal 7 es posible ver “En un mes la televisión pública se verá en Mendoza”, en *Diario Los Andes* del 16 de junio de 2007. Disponible en <http://www.losandes.com.ar/article/sociedad-233242>. Última consulta el 02/08/2016.

Loreti). El episodio deja ver al Ejecutivo como un espacio desagregado y en movimiento en el que convivieron propuestas diferenciadas de organismos diferentes, situación sobre la cual se debió tomar una decisión. El Estado se muestra aquí como algo más complejo que un todo monolítico con una única visión sobre la cuestión.

En ese tránsito, el 30 de septiembre de 2008 se hizo público un documento firmado por un grupo de organizaciones de la sociedad civil vinculadas a la materia que reconocían como “impostergable la sanción de una nueva ley de servicios de comunicación audiovisual en nuestro país que reemplace a la norma vigente sancionada durante la última dictadura militar”. El valor del comunicado conjunto radicaba en que algunas de las firmantes no pertenecían a la Coalición. Eran los casos de la Asociación por los Derechos Civiles (ADC), Poder Ciudadano, el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) y el Foro de Periodismo Argentino (FOPEA). Junto a estas firmaron el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) y la Federación Argentina de Carreras de Comunicación Social (FADECCOS)²⁵⁹, que formaban parte activa de la Coalición.

El borrador del proyecto lo siguió trabajando hasta noviembre de ese año el Comfer, particularmente en las manos de Damián Loreti, profesor de Derecho a la Información de la Carrera de Ciencias de la Comunicación de la UBA e integrante del CELS. Hasta esa fecha se incluyeron notas aclaratorias según el modelo del Código Civil, por pedido del Ejecutivo. En el inicio de sesiones ordinarias del Congreso el 1º de marzo de 2009 la Presidenta anunció el envío del texto para su debate legislativo. Entre febrero y marzo de ese año se produjeron seis reuniones entre el equipo redactor del Comfer y el secretario de Legal y Técnica de la Presidencia, Carlos Zannini, para concluir el anteproyecto de ley que fue finalmente presentado por Cristina Fernández el 18 de marzo (entrevista a Loreti). En aquella oportunidad también se anunció la puesta en discusión pública de la iniciativa a través de los llamados *Foros Participativos de Consulta Pública*. También se explicitó que los citados 21 Puntos fueron tomados como base de la propuesta, tal como quedó plasmado en el cuaderno con el anteproyecto que puso a circular la Presidencia de la Nación. En esta instancia del proceso ya quedaba claro que el posicionamiento del Ejecutivo se posaba sobre el conjunto de organizaciones y sectores reunidos en la Coalición. Esto también se expresaba en la

²⁵⁹ Ver “Sociedad civil por una ley de comunicación audiovisual”. Disponible en <http://www.fopea.org/sociedad-civil-por-una-ley-de-comunicacion-audiovisual/>. Última consulta el 12/08/2016.

identificación con ese espacio de algunos responsables del anteproyecto como Loreti, Lázaro (coordinador general del Comfer para ese momento) y el mismo Mariotto. Si bien no es objeto de análisis de este trabajo, el enfoque general propuesto para el nuevo marco normativo puede resumirse en el artículo 2 del anteproyecto puesto a debate por el Ejecutivo:

La actividad realizada por los servicios de comunicación audiovisual se considera una actividad de interés público, de carácter esencial 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 (Presidencia, 2009: 45).

Desde la presentación presidencial de la propuesta original el 18 de marzo de 2009 hasta su sanción definitiva el 10 de octubre de 2009, transcurrieron 10 meses de debate público sobre el proyecto de ley. En ese periodo hubo 24 *Foros Participativos de Consulta Pública* en distintos lugares del país y un espacio web abierto a sugerencias. Esta dinámica concluyó con 1.200 aportes a la propuesta inicial (Baranchuk, 2010) y la participación de más de 10 mil ciudadanos (Bulla, 2010). A esto se sumaron más de 100 charlas patrocinadas por el Comfer. Además, las diferentes intervenciones en rechazo a la ley, con las propuestas individualizadas, fueron reunidas en una carpeta que fue presentada a todos los bloques de legisladores del Congreso para que conozcan las posturas de oposición al proyecto. Entre ellas, la Asociación de Teledifusoras Argentinas (ATA), que reúne a los canales privados de televisión abierta del país, y la Asociación de Radiodifusoras Privadas Argentinas (ARPA), que integra a las empresas de radiodifusión de Argentina, dejaron sus opiniones y posturas en los diferentes foros a los que asistieron sus representantes (entrevista a Pablo Wiznia, responsable de la realización de los foros por parte del Comfer)²⁶⁰.

El anteproyecto de ley original presentado en marzo de ese año incluía 25 artículos destinados específicamente a la regulación del funcionamiento institucional de lo que hasta allí se conocía como el SNMP. Allí se retomaba el punto 12 de los 21 Puntos de la Coalición. Entre los aspectos abordados, se contaban los siguientes: se reconocían objetivos y obligaciones; se proponía una modalidad de financiamiento; se incluía un directorio de la empresa -y los mecanismos para su conformación- diferenciado de la gestión de los medios; se creaba un consejo consultivo con funciones

²⁶⁰ Entrevista a Pablo Wiznia realizada para este trabajo en Buenos Aires el 20 de noviembre de 2015.

de control ciudadano (Presidencia; 2009)²⁶¹. Esto es, a partir de la distribución pública de este documento se constata que las instituciones incluidas en el objeto de estudio se constituían definitivamente en objeto de regulación, y por tanto, se jerarquizaban como objeto de observación y debate público en el proceso aquí analizado.

La propuesta de ley y la dinámica de consultas recibieron el respaldo del relator especial para la libertad de expresión de la ONU, Frank La Rue, durante su visita al país en julio de ese año. En conferencia de prensa, señalaba lo siguiente:

Argentina está presentando lo que yo creo es el proyecto de ley más avanzado en libertad de expresión que hay en América Latina y ciertamente un ejemplo para el mundo. Pero además de que este proyecto de ley establece las bases para la comunicación audiovisual, para las frecuencias radiales, televisivas, también es importante marcar el mecanismo de consulta que aquí se ha realizado. Nunca he visto un proyecto de ley de ningún tipo, pero mucho menos relacionado con libertad de expresión, consultado con tantos sectores y en tantas formas y regiones²⁶².

Hubo también una acción del Ejecutivo que generó un obstáculo en la búsqueda de la legitimidad social que pretendía el proceso de foros de consulta. Fue la decisión en agosto de 2009 de cancelar las deudas fiscales, provisionales y por multas impagas de los medios de comunicación a través de un canje por minutos para la publicidad oficial. Se trataba de una de las clásicas prácticas a través de las cuales se había beneficiado en el pasado al sector privado comercial. Quienes encabezaban la ronda nacional de consultas públicas recibieron críticas por la decisión en ese contexto de debate.

Otra decisión política paralela al proceso de debate sobre la ley que tuvo influencia sobre el mismo fue la creación del programa de política pública “Fútbol para Todos”²⁶³ (ver apartado 4.3.2). El contrato firmado el 20 de agosto de 2009 entre el Ejecutivo y la Asociación del Fútbol Argentino (AFA) selló una alianza circunstancial pero con consecuencias concretas en el contexto general de discusión en torno a la regulación del sistema audiovisual. Con la medida, los partidos del fútbol argentino fueron accesibles a la ciudadanía por televisión abierta en directo o en sistemas de cable

²⁶¹ El trabajo no analiza la regulación contenida en la LSCA pues su puesta en funcionamiento escapa al periodo de análisis. Sin embargo, resulta pertinente indicar algunos aspectos incluidos en el anteproyecto de ley original sometido al proceso de deliberación público que en este apartado se trabaja. En este caso, esto permite dar cuenta de las líneas sobre la que se planteaba la regulación para las instituciones analizadas en esta tesis.

²⁶² Fragmento de la conferencia de prensa brindada por La Rue, el entonces canciller argentino, Jorge Taiana, y quien fuera interventor del Comfer, Gabriel Mariotto, el 14 de julio de 2009. Disponible en: <http://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo/21208-blank-5986558>. Última consulta el 12/08/2016.

²⁶³ Decisión Administrativa 221/09.

en directo sin la necesidad de pagos adicionales de servicios codificados. Cabe recordar que la empresa con los derechos de transmisión de los partidos de AFA hasta ese momento utilizaba el sistema de pago adicional para ver los partidos relevantes. Se trataba de una compañía del Grupo Clarín, principal opositor visible en la disputa en torno a la LSCA. Además, desde 1994, con su participación en la compañía Tele Red Imagen (TRISA), el Grupo Clarín utilizaba la transmisión codificada de los partidos de fútbol para presionar la venta de las pequeñas empresas de cable del país a favor de su integración en Multicanal, empresa de cable de dicho grupo (Marino, 2012). Por otra parte, usufructuaba la propiedad de los derechos para fidelizar la audiencia de su señal de cable TyC Sports y del programa Fútbol de Primera, que durante largos años tuvo la exclusividad de la emisión de los goles de cada fecha por televisión abierta por Canal 13, también del Grupo Clarín²⁶⁴. De este modo, con un solo movimiento el gobierno nacional debilitó económicamente a la empresa, que dejaba de contar con una importante fuente de ingresos, y llevó el debate público sobre la regulación de las comunicaciones a un público masivo. La decisión mostraba consecuencias palpables de la intervención del Estado en el terreno audiovisual. Esto es, ver partidos del fútbol argentino en directo ya no requería de un pago adicional con la puesta en marcha de “Fútbol para Todos”. Al mismo tiempo, la audiencia alcanzada por estas transmisiones significaba la posibilidad para el gobierno de comunicar, vía publicidad oficial, sus posiciones y argumentos en torno al debate en curso. A partir de esta decisión estratégica del Ejecutivo, la pantalla de Canal 7 mostró la mayoría de los partidos de cada fecha y fue el lugar privilegiado donde el gobierno presentó las consecuencias positivas de su decisión. En esa lógica, la emisora reforzó su rol de aliada fundamental del Ejecutivo en el contexto general del debate por la LSCA.

Luego del ingreso del proyecto de ley al Congreso el 28 de agosto, la Comisión de Comunicaciones e Informática de la Cámara de Diputados dispuso 4 días de audiencias públicas para permitir reflexiones, aportes y críticas de la sociedad civil organizada. Con la inclusión de 20 modificaciones planteadas por parte de la oposición política (Baranchuk, 2010), el 16 de septiembre se aprobó la iniciativa en general en el recinto de la Cámara Baja por 147 votos a favor, 3 en contra y una abstención, mientras un sector de la oposición decidió retirarse de la sala antes de la votación. Una vez que el

²⁶⁴ La explotación que realizaba TRISA de la exclusividad de los derechos de transmisión motivaron en octubre de 2000 la sanción de la ley 25.342 para garantizar la transmisión en directo en todo el territorio nacional de los partidos oficiales de la selección argentina de fútbol.

texto pasó al Senado, las comisiones involucradas decidieron impulsar otra serie de audiencias con invitados elegidos. Allí expusieron sus posiciones rectores universitarios, gobernadores, dirigentes gremiales, representantes de medios comunitarios y de empresas de medios comerciales, especialistas en Derecho y en Comunicación. En la primera de estas reuniones participó como expositor el presidente del SNMP en ese entonces, Tristán Bauer. Allí defendió el proyecto de ley y sus objetivos, pero no fue objeto de debate el articulado específico destinado a los medios del Estado nacional²⁶⁵. La sesión especial en el Senado que convirtió en ley el proyecto finalizó en la madrugada del 10 de octubre con 44 votos a favor y 24 en contra. En todo el proceso de debate al menos 109 planteos fueron incluidos y quedaron citados en el texto.

Luego de la sanción de la LSCA, diferentes actores políticos, empresariales y sociales objetaron judicialmente la totalidad de la norma o algunos artículos específicos. Este derrotero judicial finalizó el 29 de octubre de 2013 con un fallo de la Corte Suprema de Justicia a favor de la constitucionalidad de los artículos 41,45, 48 y 161. El resto de los artículos de la ley, incluidos los referidos a RTA SE, entraron en vigencia el 24 de junio de 2010, luego que la Cámara de Apelaciones de Salta rechazó una medida cautelar presentada por la diputada nacional Zulema Daré. Este rechazó retomó el criterio sentado pocos días atrás por el máximo tribunal nacional para dejar sin efecto otra medida cautelar solicitada por el diputado nacional Enrique Thomas. Pocos días antes de ese fallo, una manifestación de 60 mil personas se convocó en el Palacio de Tribunales para demandar una resolución de la vigencia de la norma. Si bien estas referencias exceden el periodo analizado se incluyen para dar cuenta que el proceso de debate en torno a la LSCA se extendió más allá de su sanción en el Congreso.

Según el libro de investigación periodística de Mochkofsky (2011: 187) existieron conversaciones entre el Grupo Clarín y el ex presidente Néstor Kirchner hasta junio de 2009. Pese a esto, ninguno de los involucrados en la elaboración de la normativa que fueron entrevistados para este trabajo (Loreti, Lázaro y Wisznia) reconoció la existencia o sugerencia de órdenes de ralentización del trabajo de consultas y elaboración del articulado desde instancias superiores del Ejecutivo en función de negociaciones encaminadas en otro nivel. Por el contrario, los entrevistados dan cuenta

²⁶⁵ Ver “La Ley de Medios en el Senado: Mariotto rechazó las críticas de la oposición”, del diario *Los Andes* del 24 de septiembre de 2009, o “La pelea, el chanchito y el fútbol”, en el diario *Página 12* del 25 de septiembre de 2009. Disponibles en: <http://www.losandes.com.ar/noticia/un-447829> y <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/subnotas/132391-42664-2009-09-25.html>. Última consulta el 12/09/2016.

que el nivel de trabajo y estudio del proyecto se intensificaba con el correr del tiempo.

En lo que respecta a los artículos que abordaron al SNMP y a los medios a su cargo cabe resaltar que fueron introducidos cuatro cambios al anteproyecto original como resultado del proceso de debate social y legislativo. Estas modificaciones se produjeron en puntos relevantes como: los recursos económicos recaudados de gravámenes y destinados al organismo administrador de los medios del Estado nacional; la integración del directorio de ese organismo; y los porcentajes obligatorios de producción propia para esos medios. Este trabajo no realiza un análisis de la regulación contenida en la LSCA pues escapa a su periodo de análisis según las definiciones metodológicas realizadas. Sin embargo, se señalan los aspectos en que se produjeron las modificaciones al proyecto original del Ejecutivo durante el periodo de debate de la norma. Estos cambios dan cuenta de la productividad del proceso de discusión de la regulación, en este caso en particular, en artículos referidos al organismo administrador de los medios del Estado nacional.

Según señala Loreti en entrevista para el trabajo, las principales demandas de los gremios interesados en la regulación específica para los medios del Estado nacional se incluyeron en el anteproyecto original a partir del conocimiento de las mismas en el marco de la Coalición y de la redacción de los 21 Puntos. En la etapa de elaboración del primer borrador del Comfer hubo algunos planteos encontrados respecto a la autorización o no para emitir publicidad comercial por parte de los medios estatales, pero las dudas fueron rápidamente resueltas (entrevista a Lázaro). Luego, en el espacio de los foros no fueron un objeto particularmente atendido.

La reconstrucción del proceso político que finalizó con la sanción de la LSCA, realizada según la guía metodológica propuesta por Oszlak y O'Donnell, sirvió para explorar la tercera dimensión del indicador de participación ciudadana. Se prestó particular atención al involucramiento del SNMP (y los medios incluidos en el análisis) y al modo en que éstos resultaron abordados en dicho proceso. Del análisis surgieron las siguientes conclusiones:

- Las instituciones analizadas (el SNMP, Canal 7 y LRA1 Radio Nacional) se constituyeron en actores participantes en el proceso y en objeto de la regulación.
- Las instituciones analizadas jerarquizaron el asunto (una regulación democrática para los servicios audiovisuales) aún antes de su conversión en cuestión y

de la asunción de la misma por el Ejecutivo. Esta jerarquización del asunto surgió de la iniciativa propia de las autoridades de estas instituciones.

- La valoración del asunto que hicieron las instituciones analizadas supuso su inclusión en el mismo como objetos de regulación, la revisión de su rol y de su institucionalidad.

- Una vez colocada la cuestión en debate público, Canal 7 y el SNMP se identificaron con la postura del Ejecutivo, que recuperaba la demanda de la Coalición.

- El contexto general que propició la aparición de la cuestión y el proceso desatado alrededor de ésta motivaron decisiones del Ejecutivo que supusieron la incidencia directa en Canal 7 y el SNMP.

- Canal 7 y el SNMP se constituyeron como aliados estratégicos del Ejecutivo en el proceso de debate de la norma.

- Durante los mecanismos de consulta para la participación ciudadana las instituciones analizadas no fueron un objeto merecedor de una atención particular o diferencial respecto a otros.

- El debate público y parlamentario de la iniciativa de ley, esto es, la participación ciudadana en la elaboración del mismo, produjo modificaciones en el anteproyecto inicial presentado por el Ejecutivo.

- El proceso de debate de la LSCA introdujo cuatro cambios sustantivos en los artículos referidos a RTA SE.

- El proceso reconstruido da cuenta de un notable enriquecimiento del tercer nivel de participación ciudadana, referido a la planificación de las políticas de comunicación.

4.5 El SNMP y la participación en la elección e implementación de la norma de televisión digital

En este apartado se describe la participación del SNMP, particularmente de Canal 7, en la elección de la norma de televisión digital para Argentina y las implicancias de esta intervención. Para esto se consultó bibliografía especializada, textos normativos y se realizaron entrevistas particulares.

La primera decisión estatal en torno a la norma para la televisión digital fue la resolución 2357 de la Secretaría de Comunicaciones en 1998, por la que se adquirió la norma estadounidense para la televisión digital, la Advanced Television System Comité (ATSC, por sus siglas en inglés). Canal 7 no realizó pruebas técnicas ni fue consultado

para esta elección. Esta norma era demandada particularmente por Canal 13, quien realizaba pruebas sobre la misma. Sin embargo, la implementación de este estándar digital nunca llegó a concretarse.

Entre agosto y septiembre de 2008 se produjeron las primeras reuniones entre una delegación japonesa y la gerencia técnica de Canal 7, a cargo de Francisco Carra, para realizar pruebas de la norma creada y adoptada por ese país en 1999, conocida como ISDB-T (Integrated Services Digital Broadcasting). Las condiciones para la realización de la prueba en la planta transmisora del canal incluyeron la exigencia de contemplar la realidad argentina. Como explica Oscar Nunzio en entrevista para este trabajo, subgerente de planificación tecnológica de la emisora que participó de aquellas reuniones, la norma había sido probada en Japón, Brasil y Perú. Todos esos países utilizaban 60 ciclos en el manejo de la energía y en la frecuencia de cuadro de la televisión, mientras en Argentina esto se producía en 50 ciclos. Por lo tanto, se requería una adaptación para el caso argentino. Alcanzado este objetivo en un intercambio que incluyó a un delegado de la televisora pública de ese país, la Nippon Hoso Kyokai (NHK)²⁶⁶, las pruebas se concretaron desde enero de 2009 hasta agosto de ese mismo año. Ese mes la presidenta Cristina Fernández formalizó con el decreto 1148 la adopción de la norma japonesa con algunos cambios introducidos en Brasil, que terminó constituyendo un estándar nipo-brasileño. Los informes internos producidos por Canal 7 fueron citados en el decreto de adopción de la norma. Esta decisión estuvo antecedida por la resolución 171 del 25 de agosto de 2009 de la Secretaria de Comunicaciones con la que derogó la resolución que había adoptado el estándar estadounidense.

En un periodo coincidente con las jornadas de debate público sobre la LSCA, pero en un proceso menos debatido, observado y cuestionado, la digitalización de la TV en Argentina inició el 31 de agosto de 2009 con el citado decreto que también creó el Sistema Argentino de Televisión Digital Terrestre (SATVD-T). Junto al Sistema de TV Digital se conformó el Consejo Asesor de este sistema en la órbita del Ministerio de Planificación Federal con el objetivo expreso de “planificar la transición de la televisión analógica a la digital con el fin de garantizar la adhesión progresiva y gratuita de todos los usuarios”. Para la transición se otorgó un plazo de diez años. Al Consejo lo integraron: el Ministerio de Planificación Federal; la Jefatura de Gabinete de Ministros; el Ministerio del Interior; el Ministerio de Relaciones Exteriores; el Ministerio de

²⁶⁶ La NHK fue la encargada de desarrollar la norma ISDB-T con el apoyo de la compañía Sony (Albornoz y Leiva, 2012: 31)

Economía; el Ministerio de Producción; el Ministerio de Trabajo; el Ministerio de Desarrollo Social; el Ministerio de Educación y el Ministerio de Ciencia. Sobresale en la composición la ausencia de la Secretaría de Cultura de la Nación como organismo con intereses en la materia. La adopción de la norma no estuvo antecedida por ninguna instancia de participación ciudadana abierta y se decidió en forma unilateral desde el Ejecutivo por motivos que deben explicarse en una lógica geopolítica. Además de Brasil -socio económico de Argentina en el Mercado Común del Sur- el mismo estándar fue elegido por Chile, Uruguay, Bolivia, Paraguay, Perú, Ecuador, Venezuela, Costa Rica, Guatemala y Nicaragua. Según Bizberge, Krakowiak, Labate y Morone (2013), uno de los motivos que explica la adopción de la norma por todos estos países es el ofrecimiento de Japón para discutir futuras innovaciones al sistema en un foro en el que participen todas las naciones que implementen la ISDB-T. El único antecedente previo a la adopción de la norma japonesa fue la resolución 04/06 de la Secretaría de Comunicación durante el gobierno de Néstor Kirchner que creó una Comisión de Estudio y Análisis del Sistema de Televisión Digital. Sin embargo, no hay documentos oficiales que informen el trabajo de este espacio (Rodríguez Miranda y Carboni, 2011)

Por el corte temporal planteado en este trabajo, no se avanza más en el análisis del proceso de implementación de la televisión digital que inicia en 2010. Sin embargo resulta relevante apuntar los planteos realizados por Canal 7 al Ministerio de Planificación para su desarrollo futuro en la plataforma de televisión digital.

Luego de las pruebas técnicas y la adopción de la norma ISDB-T, el objetivo del equipo técnico de la televisora fue garantizar un piso de calidad para sus futuras emisiones en alta definición en televisión digital. Por lo tanto, fijaron en 12 *megabits* (12 millones de bits por segundo de transmisión) la calidad de la imagen para una señal HD de Canal 7. La intención estratégica fue explicada al Ministerio de Planificación durante 2009 y fue recibida positivamente. El planteo buscaba anticiparse a un futuro escenario tecnológico donde las empresas proveedoras de televisión por cable ofrecerían señales en alta definición como ventaja competitiva. En entrevista para esta tesis, Nunzio explicaba la exigencia realizada al Ministerio de Planificación Federal:

No queremos claudicar nuestra condición de televisión pública en nuestra calidad, o estar por debajo del umbral de lo que se puede ver en un cable. No queremos que la gente vaya a pagar un cable porque se ve mejor. Si lo paga que sea por otro problema en el marco de lo que puede disfrutar en la televisión digital de aire, libre y gratuita. No queremos que el hecho de ser libre y gratuita

bastardee la tecnología. Es un principio interno muy fuerte en Canal 7²⁶⁷.

La previsión de una garantía para un piso de calidad en la imagen debe ser remarcada pues tiene consecuencias en las condiciones de acceso ciudadano a la señal de la televisora estatal. Se plantea equiparar la calidad ofrecida de modo abierto con otras ofertas disponibles pero en forma onerosa, lo que redundaría en una igualdad, al menos en este aspecto, entre los ciudadanos que pueden realizar el pago de un abono mensual por el servicio de cable y quienes no pueden hacerlo. Pero la decisión también tiene implicancias para la participación ciudadana pues la emisora estatal se asegura poder ofrecer a productoras, profesionales y artistas una pantalla con mejor o igual nivel de imagen para que puedan sumar sus expresiones sin que existan limitaciones técnicas que condicionen negativamente esta decisión, como pudo ocurrir en el pasado, según se da cuenta en este trabajo.

Del análisis planteado en este apartado es posible desprender algunas reflexiones:

- La elección de la norma digital no incluyó ninguna instancia de participación ciudadana más allá de las pruebas técnicas y conversaciones mantenidas por Canal 7 y la delegación japonesa.

- La participación de Canal 7 en las pruebas técnicas hizo posible la adaptación del estándar japonés a patrones técnicos propios del país.

- El involucramiento temprano de Canal 7 en el proceso de implementación de la televisión digital permitió anticipar sus demandas para potenciar mejores condiciones de acceso y participación ciudadana en el futuro.

- El proceso deja ver a Canal 7 como actor jerarquizado y legítimo del Estado nacional para la realización de pruebas técnicas y para la generación de recomendaciones al Ejecutivo.

4.6 Hitos y legislación específica en los medios estatales nacionales (2003-2009)

La siguiente tabla repasa cronológicamente los hitos y la legislación específica en los medios el Estado nacional durante el periodo 2003-2009.

²⁶⁷ Entrevista a Oscar Nunzio.

Hitos y legislación específica en los medios estatales nacionales (2003-2009)	
Año / Legislación	Contenido
2003 Decreto 635	Se mantiene la intervención del SNMP. José Paquéz asume como interventor.
2003	Ana de Skalon y Leonardo Bechini comparten la dirección de Canal 7.
Julio de 2003	Adelina Moncalvillo toma la dirección de Radio Nacional.
2004 Decreto 45	Se mantiene la intervención del SNMP. Asume Ricardo Palacio como interventor.
2005 Decretos 84,134, 367	Autorización para la instalación de 20 repetidoras de Canal 7 en distintos centros urbanos provinciales.
2005 Decretos 680 y 1279	Se mantiene la intervención del SNMP.
2005	Renovación de las cámaras de Canal 7.
2005 - Decreto 533	Creación de Canal Encuentro, dependiente del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.
2006 Decretos 458 y 1835	Se mantiene la intervención del SNMP.
Mayo de 2006	Rosario Lufrano asume la dirección general de Canal 7. Instalación de un nuevo equipo transmisor para la AM 870 Radio Nacional.
Abril de 2007	Inicia sus transmisiones el Canal Encuentro.
Julio de 2007	Eduardo García Caffi asume la dirección de Radio Nacional.
2007 Decreto 809	Autorización para instalar una AM de Radio Nacional en la ciudad de Neuquén.
Septiembre de 2007	El SNMP organiza el Primer Encuentro de la Televisión Pública de la Argentina. Participaron 8 canales estatales y universitarios del país.
Octubre de 2007 Decreto 1476	Finaliza la intervención del SNMP. Asumen Gustavo López y Juan José Ross como presidente y vicepresidente del organismo.
2008	Licitación para instalar transmisores en las AM y FM provinciales. Canal 7 crea un área específica sobre Tecnologías de Información y Comunicación para planificar su despliegue en Internet. Radio Nacional Buenos Aires conforma

	un equipo de trabajo propio para desarrollar su estrategia en Internet.
Agosto de 2008 Decreto 1275	Tristán Bauer asume la presidencia del SNMP.
Septiembre de 2008 Decreto 1506	Asume Gustavo Iglesias como el tercer director del SNMP y se completa el directorio del organismo.
Julio de 2008	Martín Bonavetti toma la dirección ejecutiva de Canal 7.
Julio de 2009 Decreto 943	Autorización al SNMP para operar un sistema de Televisión Satelital con un paquete reducido de señales.
Agosto de 2009	Asume María Seoane la dirección de Radio Nacional.
Agosto de 2009 Decisión Administrativa 221	Inician las transmisiones en Canal 7 del programa Fútbol para Todos.
Enero a agosto de 2009	Delegación japonesa realiza pruebas de la norma digital ISDB-T en las instalaciones de Canal 7 bajo supervisión del equipo técnico de la televisora estatal.
10 de octubre de 2009 Ley 26.522	Sanción de la LSCA. Incluye articulado específico para medios estatales nacionales: Canal 7, 49 emisoras de Radio Nacional y Canal 12 de Trenque Lauquen. Define objetivos, arquitectura institucional democrática, instancias de participación social. Exige cobertura territorial total.
21 de noviembre de 2009 Decreto 1526	Reglamentación de la creación de RTA SE y su estatuto social. Convocatoria a los organismos correspondientes a proponer integrantes del directorio.

Tabla 16. Hitos y legislación específica en los medios estatales nacionales (2003-2009). Elaboración propia.

Capítulo V

Conclusiones

Este trabajo se planteó el objetivo de caracterizar el modelo de administración de los medios del Estado nacional en el SNMP durante la primera etapa de la política de comunicación de los gobiernos kirchneristas, a fin de evaluar sus dimensiones democratizadoras. Se propuso realizar esta evaluación, por un lado, a través de la aplicación analítica de los conceptos de acceso y participación ciudadana, y por el otro, a través de la revisión de las dinámicas de funcionamiento en torno a la toma de decisiones, en el marco de la puesta en práctica de una política pública de comunicación. Como señalaban los objetivos específicos planteados, para alcanzar esa meta se analizaron las iniciativas referidas al acceso y la participación ciudadana desarrolladas por el SNMP y las indicaciones regulatorias que abordaron estos indicadores en el periodo recortado. Lo mismo se realizó con las dinámicas de funcionamiento en torno a la toma de decisiones de ese organismo: se analizó la regulación específica vinculada y la práctica concreta en esta dimensión.

Con los elementos brindados por ese análisis en varias dimensiones, en este último capítulo se responde a la pregunta guía de la investigación, que interrogaba sobre las características que tuvo el modelo de administración de los medios del Estado nacional planteado por el SNMP durante la primera etapa de la política de comunicación de los gobiernos kirchneristas.

A continuación se presentan las conclusiones del análisis planteado, surgidas de las conclusiones acotadas que los diferentes apartados presentaron a lo largo de este trabajo.

5.1 La administración de los medios del Estado nacional en el SNMP durante el periodo 2003-2009. Un modelo en movimiento.

Durante el periodo analizado prácticamente la totalidad del territorio poblado tenía acceso al menos a una señal audiovisual, ya sea a través de los canales de aire o sus repetidoras, de las radios AM y FM privadas en las provincias, de las repetidoras de Canal 7, de la red de emisoras de Radio Nacional o de la suscripción a servicios por abonos de televisión por cable o satelital. Sin embargo, la diversidad y variedad de los contenidos accesibles a los habitantes estaba condicionada por la capacidad de pago de

los servicios de televisión por suscripción o por la diversidad interna que ofrecieran los canales abiertos y radios del AMBA con altos índices de retransmisión y de conformación de redes con emisoras del resto de las provincias. Esta situación se producía en un escenario audiovisual caracterizado por: la concentración de la propiedad y la audiencia; el centralismo en la producción; el dominio de criterios comerciales para la programación y producción; la escasa variedad en tipos de medios; y por la imposibilidad legal de ingreso de nuevos actores.

En ese marco, al inicio del periodo analizado tanto Canal 7 como Radio Nacional Buenos Aires tenían serios condicionantes en infraestructura (tecnológicos, presupuestarios y de recursos humanos) para la expansión de su cobertura territorial y para lograr señales de radio y televisión de calidad técnica. Al mismo tiempo, al no existir una regulación específica los operadores de cable marginaban al canal estatal a una ubicación poco atractiva en sus grillas de programación. Con ese punto de partida, desde 2003 se produjo un crecimiento constante del presupuesto público total destinado a los medios analizados y subas porcentuales anuales superiores a 30 % de 2005 a 2009. Esto supuso mejores condiciones laborales para sus trabajadores, mayor estabilidad y previsibilidad para la gestión, pero sobre todo revirtió el programa de desfinanciamiento público planteado legalmente en 2001. De hecho, durante todo el periodo los recursos del presupuesto nacional constituyeron los principales ingresos para el SNMP. Pese al crecimiento presupuestario, no se alcanzaron los estándares planteados por los modelos europeos de servicio público y los montos continuaron siendo insuficientes según la evaluación de los propios directores. Sobre estas últimas observaciones, cabe considerar la fragilidad de la situación económica y social que atravesaba el país en el inicio de la etapa analizada y a la que el Ejecutivo debía hacer frente. Por tanto, la capacidad de financiamiento público a estos medios debe ser evaluada también desde el contexto económico nacional descrito.

Desde el 2005 hasta el cierre del periodo se comprueba la continuidad de una política estatal clara enfocada en la actualización tecnológica y edilicia para la mejora de la producción y para la amplificación de la transmisión de las señales de los medios analizados y administrados por el SNMP. Este proceso incluyó instrumentos legales y presupuestarios específicos dispuestos por el Ejecutivo nacional. Se trata de la política más sólida, coherente y continua del periodo analizado en el SNMP, que tuvo como consecuencia el aumento en las posibilidades de acceso ciudadano (en sus tres niveles) a los medios analizados. Esto significó en los hechos -y ya no sólo en lo legal- el inicio de

la búsqueda concreta de reversión del rol subsidiario del Estado en la prestación de servicios audiovisuales. Esta política también generó un avance en el reposicionamiento de estos medios en el horizonte de opciones de las audiencias. Este proceso de revalorización de los medios estatales en el SNMP fue paralelo a una política hacia el resto del sector audiovisual que consolidó y profundizó su estructura concentrada, el centralismo en la producción de contenidos y el predominio de los intereses de los actores comerciales dominantes.

El proceso de recuperación presupuestaria e infraestructural experimentado por los medios del SNMP acompañó el crecimiento económico registrado por el país en el mismo periodo. Al mismo tiempo, se produjo el mejoramiento de la situación salarial de los trabajadores de estos medios. En estas tres cuestiones (la presupuestaria, la salarial y la infraestructural) se partió desde un piso muy bajo de condiciones al inicio del periodo. Como se demostró, era particularmente acuciante y terminal la situación de la infraestructura para producir y emitir en los medios analizados.

Las estadísticas disponibles no permiten reconocer modalidades extendidas de acceso ciudadano a contenidos audiovisuales por medio de Internet en el periodo analizado, independientemente de algunos casos incipientes señalados en Canal 7 (“Peter Capusotto y sus videos”). Sin embargo, ante la evidencia de que esta tendencia comenzaba a revertirse con rapidez tanto Canal 7 como Radio Nacional Buenos Aires armaron equipos de trabajo en 2008 para planificar su desarrollo en la plataforma digital. En ambos casos, la decisión marcó el inicio firme de un desarrollo hasta el momento no explorado para la expansión de las posibilidades de acceso ciudadano a los contenidos de esos medios.

La revisión de la etapa, que incluye el proceso social de elaboración de la LSCA, muestra la injerencia del Ejecutivo en las decisiones del SNMP y de los medios a su cargo. En el análisis se presentaron decisiones que se explicaban desde una instrumentalidad respecto a intereses del gobierno nacional. Esta situación no impedía márgenes de autonomía de los directores, visibles en las iniciativas propias en torno a la discusión de una nueva regulación para las comunicaciones y en relación a la programación de esos medios.

Hasta el inicio del proceso de elaboración de la LSCA, todas las decisiones tomadas sobre el SNMP se realizaron sin consulta o control de otros sectores políticos o sociales y a través de decretos presidenciales. El modo discrecional de decisión y sin auditorias se vio acentuado por la situación de intervención en la que se encontraba la

entidad y por la institucionalidad gubernamental e incompleta del SNMP. El déficit de transparencia constatado en la información sobre los montos y la administración de los recursos públicos en el organismo formó parte también de esa dinámica. La prácticamente nula participación ciudadana en las políticas destinadas a estos medios constituyó una constante histórica, que se mantuvo durante la etapa analizada, hasta la elaboración de la nueva norma audiovisual. En este punto, el proceso de debate y revisión participativa de la LSCA reconstruido en este trabajo, que incluye la regulación destinada a organizar la administración de los medios del Estado nacional, marca un quiebre con esa tendencia histórica. Esto es, la nueva regulación destinada a organizar la actividad de los medios del Estado nacional contenidos hasta ese momento en el SNMP surgía de un proceso que hizo posible la participación ciudadana en su tercer y más profundo nivel. Esto constituyó en sí mismo una novedad histórica respecto a las formas de regular la actividad de estos medios. Al mismo tiempo, presentaba un modelo para replicar en la aplicación de la norma en la administración de los medios estatales nacionales regulados.

En relación al proceso participativo de elaboración de la LSCA, las instituciones analizadas jerarquizaron el asunto (una regulación democrática para los servicios audiovisuales) aún antes que se convirtiera en cuestión a partir de ser retomada por el Ejecutivo. Una vez colocado el tema en el debate público, Canal 7 y el SNMP se identificaron claramente con la postura del Ejecutivo, que recuperaba la demanda de la Coalición. Así, el SNMP se constituyó al mismo tiempo en actor participante en el proceso de deliberación pública y en objeto de la regulación. Esto significaba la participación institucional en el debate por una normativa que incluía un apartado destinado a regular su propio funcionamiento, lo que implicaba la revisión de su rol y de su institucionalidad. El SNMP se involucró activamente en el proceso de elaboración de la norma audiovisual que incluía la regulación de los medios bajo su administración. En efecto, el debate público y parlamentario sobre la iniciativa de ley presentada por el Ejecutivo nacional produjo modificaciones en artículos relevantes del anteproyecto inicial referidos a los medios del Estado nacional. Por otra parte, pese a la ausencia de instancias de participación, consulta o auditoría pública en la entidad administradora de los medios estatales, desde 2007 se abren allí algunos espacios incipientes de articulación e intercambio de miradas con otros medios estatales y sectores de la academia. En consecuencia, la incorporación del SNMP a las dinámicas públicas de debate sobre una nueva regulación de los servicios de radio y televisión, incluso desde

antes que el Ejecutivo asuma este tema como cuestión, expresan un movimiento hacia la revisión de su institucionalidad. En este sentido, no se trataba de una intervención pública ajena a su funcionamiento futuro. Desde ese aspecto, los escasos apuntes valiosos en torno a las dimensiones de participación ciudadana en el SNMP encuentran hacia el final de la etapa analizada un punto positivo a partir de la actividad por la cual la misma institución se suma al debate de la normativa que regiría su desempeño en el futuro.

En el marco de un sistema audiovisual argentino dominado históricamente por la lógica del lucro, los medios estatales nacionales siguieron a lo largo de su trayectoria esa misma tendencia, aún cuando contaban con financiamiento público, salvo brevísimos periodos excepcionales. Esta norma histórica, la institucionalidad precaria y el régimen normativo dificultaron la unificación de criterios de decisiones y de lógicas de funcionamiento en el SNMP durante el periodo analizado. Aun en este marco de desempeño se conformó progresivamente, no sin contratiempos ni en forma homogénea, una base de lineamientos conceptuales, explicitada por los directores de los medios y del SNMP, que ponía énfasis en la búsqueda del pluralismo, la calidad en los contenidos, un relato público y federal, y la expansión del servicio. Se comenzó a configurar una mirada organizadora de la actividad del SNMP, Canal 7 y LRA1 que se distanciaba de criterios comerciales, de competencia y de rentabilidad económica. Tomaba forma lentamente en este proceso, sobre todo a partir de 2006, una nueva perspectiva conceptual en la administración del SNMP y los medios a su cargo que retomaba la preocupación por “lo público” y la construcción de ciudadanía. En los testimonios recogidos de diferentes actores para este trabajo es posible ubicar trazos de una perspectiva conceptual distintiva en los medios estatales y en relación al escenario audiovisual, que comenzó a permear parte del discurso sobre esos medios, la gestión de los mismos y las prácticas de producción de contenidos en su interior. Esta progresiva modificación de los criterios guías para la administración de los medios analizados y para la producción de contenidos en los mismos puede ponerse en relación con las iniciativas legales y presupuestarias impulsadas desde el Ejecutivo para la reconstrucción de las condiciones de producción audiovisual y de distribución de señales en los medios administrados por el SNMP. La conjunción de estas variables permite dar cuenta de un proceso con un grado de coherencia creciente en la búsqueda del reposicionamiento hacia un mayor protagonismo en el escenario mediático de una propuesta audiovisual estatal no dominada por criterios comerciales. Esto significaba

mejores y más extendidas condiciones para el acceso ciudadano a contenidos audiovisuales alternativos en un entorno mediático que mantenía una estructura concentrada y fuertemente comercial.

Ese recorrido guarda relación con la paulatina, aunque demorada, estabilización en la institucionalidad del SNMP, que tomaba forma con el fin de su intervención y con la composición total del directorio. Esto es, no pueden ser leídos en forma aislada las iniciativas de recuperación infraestructural, la continuidad en la búsqueda de criterios consensuados para la producción audiovisual y los pasos dados hacia la estabilización institucional. Tampoco pueden ser escindidos estos aspectos de las mejoras en las condiciones laborales de los trabajadores de los medios analizados ni del crecimiento económico experimentado por el país en gran parte de la etapa. Al mismo tiempo, este proceso fue favorecido por la permanencia en el Ejecutivo nacional de la misma fuerza política durante los años contemplados. A partir de esto, es posible reconocer que la puesta en debate sobre las características que debían asumir los medios del Estado nacional (durante la deliberación pública sobre la regulación de los servicios de radio y televisión) formó parte también de ese movimiento hacia el reposicionamiento de una propuesta audiovisual estatal con mayores grados de protagonismo en el concierto mediático. Esto es, la demanda por una nueva regulación de los medios audiovisuales y el recorrido del SNMP durante la etapa analizada constituyeron procesos distintos, pero no indiferentes uno respecto al otro. Se constata, particularmente hacia la segunda mitad del periodo, el creciente compromiso institucional del SNMP respecto a la demanda señalada, y por tanto, respecto a la puesta en deliberación de su propia institucionalidad.

La búsqueda de una propuesta que se distinga de la persecución del *rating* ofreció la oportunidad a periodistas y artistas para la experimentación y las apuestas profesionales, lo que sorteó en ocasiones las limitaciones económicas de las empresas analizadas. Sin embargo, la materialización de estas definiciones no se produjo ni en forma instantánea ni en forma plena en tanto debían hacer pie en un terreno de criterios e intereses diversos y por momentos en pugna. Como ha sido demostrado en este trabajo, en los medios analizados y en el SNMP convivían prácticas heredadas con propuestas novedosas, antiguas concepciones sobre los medios estatales y apuestas de apertura. Entre los diferentes factores condicionantes y criterios en juego en la actividad de los medios estatales analizados se constataron las siguientes: las presiones del entorno específico de las industrias culturales (radial y televisiva) en términos de formas de producción, presupuestos manejados y contacto con las audiencias; las imposiciones

exteriores de la lógica instrumental política partidaria; las deficientes condiciones económicas y tecnológicas heredadas de las instituciones; las limitadas capacidades operativas existentes; las discrepancias en criterios de funcionamiento interno y sobre las prerrogativas de los diferentes protagonistas de los medios; la permanencia de la lógica de la rentabilidad económica en algunos espacios de las instituciones. Además, estas tensiones atravesaban dos temporalidades distintas que se experimentaban en la gestión de los medios: una temporalidad de corto plazo conformada por las exigencias de la programación y la producción cotidiana, y otra de mediano y largo plazo constituida por los cambios en las condiciones de infraestructura y en las lógicas organizadoras de la planificación y la toma de decisiones. Con esto se subraya que las decisiones surgidas de las instituciones analizadas no respondían en forma aislada a un único o determinante factor, como podrían ser las presiones comerciales o político-partidarias. Lo que se observa es una variedad de circunstancias, germinadas históricamente, que constriñeron la toma de decisiones para el funcionamiento del SNMP, y eventualmente algunas de éstas se manifestaron con más peso que otras en situaciones puntuales. Pero lo que no puede constatarse es la preeminencia permanente de algunos de estos condicionantes por sobre el resto en las definiciones observadas en el objeto de estudio en el periodo analizado.

No hubo durante el periodo analizado prescripciones normativas respecto a porcentajes de producción propia e independiente. Tampoco existió un código de funcionamiento que establezca un procedimiento reglado para la incorporación de diferentes modalidades de producción compartida e independiente en Canal 7 o de acuerdos comerciales con periodistas en Radio Nacional. En ese sentido, este trabajo resalta que los cambios operados en el entorno específico de la industria televisiva obligan a repensar los valores atribuidos a la producción propia y a la producción independiente en el canal estatal. Esto es, la aparición de productoras audiovisuales con capacidades específicas para generar contenidos acorde a lineamientos propuestos por el canal estatal significó para Canal 7 la posibilidad de ampliar su oferta de contenidos y de dinamizar la actividad audiovisual externa a la emisora. Según los testimonios recogidos, la vinculación con las llamadas productoras independientes permitió superar algunas limitaciones infraestructurales y de recursos humanos existentes en la institución, producto de las deficientes condiciones de producción heredadas.

Se constata entonces durante el periodo recortado la construcción de un modelo de administración de los medios del Estado nacional en el SNMP con un ordenamiento

legal específico mayormente heredado y modificado parcialmente, pero nunca debatido socialmente. Este modelo se mostró débil institucionalmente y precario en sus definiciones conceptuales iniciales. Pese a esto, el SNMP comenzó a incorporar durante el periodo analizado algunas nociones guías que confrontaban con su propia normativa vigente. Al mismo tiempo, inició un proceso de reconstrucción en las condiciones de emisión y distribución de los medios a su cargo. De este modo, logró en la práctica la mejora de las diferentes dimensiones en el indicador de acceso ciudadano. El proceso señalado da cuenta de un modelo en movimiento que mientras dejaba atrás un rol subsidiario en el sistema audiovisual construía una propuesta institucional crecientemente distanciada de criterios comerciales y progresivamente dotada de mejoras presupuestarias públicas. Al mismo tiempo, el SNMP y los medios a su cargo evidenciaron márgenes de independencia respecto a las presiones de las lógicas de instrumentalidad política partidaria y de los criterios comerciales históricamente dominantes en la administración de los medios estatales. Sin embargo, no permitieron esos márgenes superar la injerencia del Poder Ejecutivo en el funcionamiento del SNMP y en los medios administrados. Además, este modelo no pudo lograr mayores avances en las dimensiones de la participación ciudadana, aunque la intervención de la entidad analizada en el proceso de elaboración de la LSCA da cuenta de un desplazamiento hacia la revisión de su institucionalidad.

De tal forma, a partir de las conclusiones alcanzadas desde el análisis efectuado es posible confirmar la hipótesis de trabajo. En efecto, se constata que el modelo de administración planteado por el SNMP para los medios del estado nacional mantenía condiciones de debilidad institucional pero evidenciaba la reconstrucción en las condiciones de emisión y distribución de las señales a su cargo. Se confirma también que el modelo desarrollado mostró mayor atención al indicador de acceso ciudadano pero desatendió las dimensiones de la participación ciudadana. Por último, se constata la hipótesis de trabajo que sostenía que en el modelo construido persistía la injerencia del Poder Ejecutivo en el funcionamiento del SNMP y en los medios a su cargo.

5.2 Un proceso con interrogantes abiertos

El análisis desarrollado y las conclusiones alcanzadas plantean nuevas preguntas sobre el objeto de estudio de este trabajo. Al mismo tiempo, el proceso abierto por la sanción de una nueva institucionalidad para los medios analizados ofrece un amplio

campo de investigación futura y necesaria para complementar esta tesis. Como se ha apuntado, este trabajo forma parte de un proyecto más amplio de análisis de la política implementada durante los gobiernos kirchneristas para los medios del Estado nacional. De tal forma, es posible encontrar al menos siete puntos sobre los que nuevas indagaciones deberían enfocar esfuerzos para ampliar las reflexiones aquí alcanzadas:

- Analizar la regulación desplegada por la LSCA con incidencia en los indicadores de acceso y participación ciudadana, y evaluar el cumplimiento de estas indicaciones normativas.

- Analizar la regulación específica contenida en la LSCA destinada a organizar la actividad de RTA SE.

- Seguir y analizar el modo en que es interpretada y aplicada la LSCA desde RTA SE. Esto es, reconocer cómo se institucionaliza la normativa en el organismo que continúa la tarea del SNMP como administrador de los medios del Estado nacional.

- Comparar el funcionamiento del SNMP con el de RTA SE desde las dimensiones presentadas en esta tesis.

- Avanzar en el conocimiento sobre las estrategias de los medios estatales para la expansión de sus servicios en las plataformas digitales.

- Reconocer el camino recorrido por Canal 7 para su incorporación en el sistema de televisión digital.

- Analizar la relación establecida entre los medios integrantes de RTA SE y el resto de los medios del Estado nacional creados durante los gobiernos kirchneristas.

Referencias bibliográficas

- Agusti, M. y Mastrini, G. (2005): "Radio, economía y política entre 1920 y 1945". En Mastrini, G. (comp.): *Mucho ruido y pocas leyes. Economía y políticas de comunicación en la Argentina (1920-2004)*. La Crujía. Buenos Aires.
- Albanese, S. (2012): "Las opiniones consultivas en la estructura del control de constitucionalidad". En Rey, S. y Filardi, M. (coord.): *Derechos Humanos. Reflexiones desde el sur*. Infojus. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.
- Albornoz, L. y Hernández, P. (2005): "La radiodifusión en Argentina entre 1995 y 1999: concentración, desnacionalización y ausencia del control público". En Mastrini, G. (comp.): *Mucho ruido y pocas leyes. Economía y políticas de comunicación en la Argentina (1920-2004)*. La Crujía. Buenos Aires.
- Alice, M. (2006): *El sistema jurídico interamericano*. Instituto del Servicio Exterior de la Nación. Colección Libros del Isen. Argentina.
- Arceo, N., González, M., Mendizabal, N. y Basualdo, E. (2010): *La economía argentina de la posconvertibilidad en tiempos de crisis mundial*. Atuel. Argentina.
- Arrese, A. (2004): "Algunas consideraciones sobre la gestión de productos y contenidos de los medios". En *Revista Comunicación y sociedad*. Volumen XVII. N°2.
- Arriaza Ibarra, K. y Nord, L. (2008): "What is public service on the Internet? Digital challenges for media policy in Europe". 2º Conferencia de la European Communication Research and Education Association. Barcelona.
- Arribá, S. (2005): "El peronismo y la política de radiodifusión (1946-1955)". En Mastrini, G. (comp.): *Mucho ruido y pocas leyes. Economía y políticas de comunicación en la Argentina (1920-2004)*. La Crujía. Buenos Aires.
- Arroyo, L., Becerra, M., García Castillejo, A. y Santamaría O. (2012). *Cajas Mágicas. El renacimiento de la televisión pública en América Latina*. Tecnos. Madrid. España.
- Artículo XIX (2005). *Una ley modelo para emisoras de servicio público*. Artículo XIX. Londres. Inglaterra.
- Badillo, A., Mastrini, G. y Marengi, P. (2012). "Teoría crítica, izquierda y políticas públicas de comunicación: el caso de América Latina". Salamanca/Quilmes: Universidad Nacional de Quilmes/Universidad de Salamanca.
- Baladron, M. y Restovich, M. (2005): "Medios Públicos: un largo camino". En Resumen Digital de Noticias PNC.
- Basualdo, E., Manzanelli, P., Barrera, M., Wainer, A., Bona, L. (2015): *Deuda externa, fuga de capitales y restricción externa. Desde la última dictadura militar hasta la actualidad*. Documento de Trabajo N° 68. Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina (CEFID-AR).
- Baranchuk, M. (2010): "Una historia sobre la promulgación de la ley 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual (o el largo camino hacia la democratización de las comunicaciones)". En *Ley 26522 de Servicios de Comunicación Audiovisual. Historia, antecedentes europeos y principales artículos*. Ed.: Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual. Argentina.
- Barbero, J.M., Rey, G. y Rincón O. (2000): "Televisión pública, cultural y de calidad". *Revista Gazeta*. 47, 50-61. Ministerio de Cultura. Bogotá.
- Bardoel, J. y d'Haenens, L. (2008): "Reinventing public service broadcasting in Europe: prospects, promises and problems". En *Media, Culture & Society*. 30, 337-355. Sage. Londres.
- Bauer, T. (2013): "Televisión pública para América Latina". En Instituto de Estudios sobre Comunicación-RTA (ed.): *Pensar la televisión pública ¿Qué modelos para América Latina?* La Crujía. Argentina.

- Becerra, M. (2003): *Sociedad de la Información: proyecto, convergencia y divergencia*. Grupo Editorial Norma, Buenos Aires.
- Becerra, Martín (2015): *De la concentración a la convergencia*. Paidós, Argentina.
- Becerra, M. y Mastrini, G. (directores) (2006): *Periodistas y Magnates. Estructura y concentración de las industrias culturales en América Latina*. Ed. Prometeo. Buenos Aires. Argentina.
- Becerra, M. y Mastrini, G. (2009): *Los dueños de la palabra..* Prometeo. Buenos Aires.
- Becerra, M. y Waisbord, S. (2015): *Principios y “buenas prácticas” para los medios públicos en América Latina*. Cuadernos de Discusión de Comunicación e Información, N° 3. Ed. UNESCO. Montevideo, Uruguay.
- Blumler, J. (1993): *Televisión e interés público*. Bosch, Barcelona.
- Bucci, E., Chiaretti, M. y Fiorini, A. (2012): *Indicadores de calidad de las emisoras públicas. Evaluación contemporánea*. UNESCO-Brasil.
- Buckley, S., Duer, K., Mendel, T. y Ó Siochrú, S. (2008): *Broadcasting, voice and accountability. A public interest approach to policy, law and regulation*. The University of Michigan Press.
- Bulla, G. (2005): “Televisión argentina en los 60: la consolidación de un negocio de largo alcance”. En Mastrini, G. (comp.): *Mucho ruido y pocas leyes. Economía y políticas de comunicación en la Argentina (1920-2004)*. La Crujía. Buenos Aires.
- Bulla, G. (2010): “Participación: concepto clave en la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual”. En *Ley 26522 de Servicios de Comunicación Audiovisual. Historia, antecedentes europeos y principales artículos*. Ed.: Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual. Argentina.
- Busso, N. y Jaimes, D. (2011): *La Cocina de la ley*. Ed. Foro Argentino de Radios Comunitarias (FARCO). Argentina.
- Bustamante, Enrique (1999): *La televisión económica*. Gedisa, Barcelona.
- Caro González, F. (2007): *Gestión de Empresas Informativas*. MC Graw-Hill. Madrid
- Califano, B. (2013): “Políticas públicas de comunicación: historia, evolución y concepciones para el análisis”. En *Revista Brasileira de Políticas de Comunicação*. N°3.
- Califano, B. (2007): *Medios y Políticas de Comunicación en Argentina bajo el gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007)*. Tesina de grado. Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Sociales. Carrera de Ciencias de la Comunicación.
- Com, S. (2005): “Alfonsinismo, contexto sociopolítico y medios de comunicación”. En Mastrini, G. (comp.): *Mucho ruido y pocas leyes. Economía y políticas de comunicación en la Argentina (1920-2004)*. La Crujía. Buenos Aires.
- Cifra-CTA (2011): *El nuevo patrón de crecimiento y su impacto sobre la distribución del ingreso*. Documento de Trabajo N° 9. Buenos Aires. Argentina.
- Cueva, F. y Marino, S. (2003): *Atributos tan contradictorios*. Tesina de Grado. Carrera de Ciencias de la Comunicación. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires.
- De Mateo, R. y Bergés, L., Sabater, M. (2009): *Gestión de empresas de comunicación*. Comunicación Social. Sevilla. España.
- Exeni, J.L. (1998): *Políticas de comunicación*. Fundación Plural. La Paz.
- Fontanals, G. (2015): “Las telecomunicaciones y la regulación pública”. En *Revista Fibra. Tecnologías de la Comunicación*.
- Disponible en: <http://papel.revistafibra.info/numeros-editados/las-telecomunicaciones-y-la-regulacion-publica/>
- Freedman, D. (2006): “Las dinámicas del poder en la elaboración de políticas de medios en la actualidad”. En *Media, Culture & Society*. v.26 N° 6. Londres.

- Fuenzalida, V. (2001). Hacia la reforma de la TV pública en América Latina. Infodac Suplemente Especial. 8, 1-8. Buenos Aires: DAC.
- Fuenzalida, V. (2013): “TV pública en el escenario digital”. En Instituto de Estudios sobre Comunicación-RTA (ed.): *Pensar la televisión pública ¿Qué modelos para América Latina?* La Crujía. Argentina.
- García Canclini, N. (2001): “Por qué legislar sobre industrias culturales”. Revista *Nueva Sociedad*. N° 175.
- García Leiva, T. (2005). “Fin de Milenio: Concentración, continuidad y control. Una mirada sobre las políticas de radiodifusión del gobierno de Fernando de la Rúa”. En Mastrini, G. (comp.): *Mucho ruido y pocas leyes. Economía y políticas de comunicación en la Argentina (1920-2004)*. La Crujía. Buenos Aires.
- García Leiva, M. T. y Albornoz, L. (2012): “Televisión Digital Terrestre. Geopolítica, economía y diversidad”. En Albornoz, L. y García Leiva, M. T. *La televisión digital terrestre. Experiencias nacionales y diversidad en Europa, América y Asia*. La Crujía. Buenos Aires.
- Gargarella, Roberto (2013): “La concepción constitucional de la libertad de expresión”. En *Revista Argentina de Teoría Jurídica*. Vol. 14. Escuela de Derecho Universidad Torcuato Di Tella. Buenos Aires.
- Gerhunoff, P. y Kacel, O. (2016): “¿Y ahora qué hacemos? La economía política del kirchnerismo”. En *Análisis* N° 9. Friedrich Ebert Stiftung Argentina.
- González, L. (2010): “Entrevista a Tristán Bauer. Pensar los medios públicos”. En *Oficios Terrestres*. 25, 188-193. La Plata: Facultad de Periodismo y Comunicación Social de la Universidad Nacional de La Plata.
- Graziano, M. (1988): “Política o ley: debate sobre el debate”, en *Revista Espacios*. Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Buenos Aires.
- Igarza, Roberto (2012). “Internet en transición: a la búsqueda de un nuevo estatuto para la cultura digital”. En *En la Ruta Digital. Cultura, convergencia tecnológica y acceso*. Secretaria de Cultura de la Nación.
- Instituto de Estudios en Comunicación-SNMP (2008): *Primer Encuentro de la televisión pública de la Argentina: comunicación para la integración social y cultural*. Fondo de publicaciones IEC-SNMP. Buenos Aires. Argentina.
- Jakubowicz, K. (2011): “Public Service Broadcasting: Product (and Victim?) of Public Policy”. En Mansell, R. y M. Raboy (Eds.): *The Handbook of Global Media and Communication Policy* (pp. 210-229). Oxford: Blackwell Publishing.
- Kitzberger, P. (2010): “The Media Activism of Latin America’s Leftist Governments: Does Ideology Matter?”. En *GIGA Research Unit: Institute of Latin American Studies*. No 151. Ed: GIGA German Institute of Global and Area Studies Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien. Hamburg.
- Korth, A. (2005): “Un diagnóstico de la radiodifusión en la década del 30: la Comisión del 38”. En Mastrini, G. (comp.): *Mucho ruido y pocas leyes. Economía y políticas de comunicación en la Argentina (1920-2004)*. La Crujía. Buenos Aires.
- Krakowiak, F. (2003): *Concentración y transnacionalización en las industrias culturales. Surgimiento y consolidación de los conglomerados transnacionales de medios*. Tesina de Grado. Carrera de Ciencias de la Comunicación. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires.
- Labate, C., Lozano, L., Marino, S., Mastrini, G. y Becerra, M. (2013): “Abordajes sobre el concepto de concentración”. En Mastrini, G., Bizberge, A. y D. de Charras (eds.): *Las políticas de comunicación en el siglo XXI*. Buenos Aires: La Crujía.
- Linares A. (2016): “Los modelos de medios públicos en Uruguay, Paraguay y Brasil”. En *Revista Derecom*, N° 20, de la Universidad Complutense de Madrid. Madrid,

España, p. 29-114.

López, G. (2008): “Hacer público lo público”. En Instituto de Estudios en Comunicación-SNMP: *Primer Encuentro de la televisión pública de la Argentina: comunicación para la integración social y cultural*. Fondo de publicaciones IEC-SNMP. Buenos Aires. Argentina.

Loreti, Damián (2013): “Acerca de la nueva Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual N° 26.522. El caso argentino”. En *Revista Zigurat*. N°7. Mayo 2013. Buenos Aires. Págs. 8-13.

Loreti, D. y Lozano, L. (2014): *El derecho a comunicar. Los conflictos en torno a la libertad de expresión en las sociedades contemporáneas*. Siglo XXI Editores. Buenos Aires, Argentina.

Mac Bride, S. et al (1987): *Un solo mundo, voces múltiples*. Fondo de Cultura Económica, México.

Maglieri, A. (2013): *Canal 7 en Internet. Políticas de emisión de la televisión estatal argentina en Internet durante el periodo 2007 - 2012*. Tesis de Maestría. Maestría en industrias culturales, política y gestión. Universidad Nacional de Quilmes.

Marino, S. (2012): *Políticas de comunicación del sector audiovisual: las paradojas de modelos divergentes con resultados congruentes. Los casos de la Televisión por Cable y el Cine en Argentina entre 1989-2007*. Tesis doctoral. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires.

Marino, S. (2016): “La Argentina en el período de tránsito hacia el espacio audiovisual”. En Marino, S. (coord.): *El Audiovisual Ampliado. Políticas públicas, innovaciones del mercado y tensiones regulatorias en la industria de la televisión argentina frente a la convergencia*. Ediciones Universidad del Salvador. Argentina.

Martinez, C. (2010): “Productores independientes de televisión: el software de la industria”. En Sinca: *Valor y símbolo*. Secretaría de Cultura de la Nación.

Mastrini, G. (1995): “Servicio público en Europa: dinámica de un concepto”. En *Revista Causas y azares*, Vol. 2, N° 3. págs. 101-106.

Mastrini, G. y Marino, S. (2008): “Al final del periodo. Los límites del progresismo. Políticas de comunicación en Argentina durante el gobierno de Néstor Kirchner”. Material de la materia Políticas y Planificación de la Comunicación. Cátedra: Guillermo Mastrini. Carrera de Ciencias de la Comunicación. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires.

Mastrini, G. (2010): “El proceso de digitalización y sus brechas”. En Instituto de Estudios sobre Comunicación (editor): *Pensar los medios en la era digital*. La Crujía.

Mastrini, G. (2013a): *Las industrias culturales en Argentina: Economía y política del sector audiovisual en la década del '90*. Tesis doctoral. Universidad Complutense de Madrid. Facultad de Ciencias de la Información.

Mastrini, G. (2013b): “Medios públicos y derecho a la comunicación”. En Mastrini, G., Bizberge, A. y de Charras, D. (eds.): *Las políticas de comunicación en el siglo XXI*. Buenos Aires: La Crujía.

Mastrini, G. de Charras, D. y Fariña, C. (2013): “Nuevas formas de regulación internacional y su impacto en el ámbito latinoamericano”. En En Mastrini, G., Bizberge, A. y de Charras, D. (eds.): *Las políticas de comunicación en el siglo XXI*. Buenos Aires: La Crujía.

Mastrini, G., Mestman, M. (1995): “¿Desregulación o rerregulación? De la derrota de las políticas a las políticas de la derrota”. I Jornadas de Jóvenes Investigadores en Comunicación de Buenos Aires.

Mastrini, G., Becerra, M., Baranchuk, M., Rossi, D. (2005): “Introducción”. En Mastrini, G. (comp.): *Mucho ruido y pocas leyes. Economía y políticas de*

- comunicación en la Argentina (1920-2004)*. La Crujía. Buenos Aires.
- Mastrini, G., Becerra, M., Marino, S. (2012): *Mapping Digital Media: Argentina*. Open Society Foundations. Nueva York.
- Mastrini, G., Becerra, M., Marino, S. (2010): “El proceso de regulación democrática de la comunicación en Argentina”. En *Oficios Terrestres*. 25, 11-24. Facultad de Periodismo y Comunicación Social de la Universidad Nacional de La Plata.
- Mattelart, A. (2006): “Por una nueva ecología de la Comunicación”. En Becerra, M. y Mastrini, G. (directores): *Periodistas y Magnates. Estructura y concentración de las industrias culturales en América Latina*. Prometeo. Argentina
- Mendel, Toby (2011): *Servicio Público de Radiodifusión: un estudio de derecho comparado*. UNESCO-Brasil/EBC.
- Mestman, M. (1992): “Estado y sistema de medios en Argentina (1966-1976)”. Material de la asignatura Políticas y Planificación de la Comunicación. Cátedra: Mastrini. Carrera de Ciencias de la Comunicación. Facultad de Ciencias Sociales. UBA.
- Mindez, Leonardo (2001): *Canal 7. Medio Siglo Perdido*. La Crujía.
- Mochkofsky, G. (2011): *Pecado original. Clarín, los Kirchner y la lucha por el poder*. Planeta. Argentina.
- Monje, D. (2006): “Apuntes para el estudio de Políticas de Radio y TV frente a procesos de integración regional. Caso MERCOSUR”. *UNIrevista*, Vol. 1.
- Morone, R. y de Charras, D. (2005): “El servicio público que no fue. La televisión en el tercer gobierno peronista”. En Mastrini, G. (comp.): *Mucho ruido y pocas leyes. Economía y políticas de comunicación en la Argentina (1920-2004)*. La Crujía. Buenos Aires.
- Mosco, V. (1996): *The political economy of communication*. Londres, Sage.
- Mosco, V. (2006): “La Economía Política de la Comunicación: una actualización diez años después”. En *Cuadernos de Información y Comunicación*. Vol. 11. Pág. 57-79.
- Muleiro, H. (2002): *Palabra por palabra, estructura y léxico para las noticias*. Biblos. Argentina.
- Muleiro, H. (2006): *Al margen de la agenda. Noticias, discriminación y exclusión*. Fondo de Cultura Económica. Argentina.
- Murilo Ramos, C. (2010): “Posibilidades de una nova agenda para as políticas de comunicação na America Latina”. En *Revista RECIIS*. 4, 20-28. Río de Janeiro.
- O’Donnell, Guillermo (2004): “Notas sobre la democracia en América Latina”. En *La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- O’Donnell, M. (2007): *Propaganda K. Una maquinaria de promoción con el dinero del Estado*. Planeta. Argentina.
- Oestmann, S. y Dymond, A (2009): *Acceso y Servicio Universal (ASU). Módulo 4. Conjunto de herramientas para la reglamentación de las TIC*. Unión Internacional de Telecomunicaciones e Información para el Desarrollo. Canadá.
- Oszlak, O y O’Donnell, G. (1984): “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”. En Flores (comp.): *Administración pública, Perspectivas críticas*, ICAP, Bs. As.
- Pasquali, A. (1991). “¿Qué es una radiodifusión de servicio público?”. En *El Orden Reina*. Caracas: Monte Ávila.
- Pasquali, A. (1995): “Reinventar los servicios públicos”. *Revista Nueva Sociedad*.140.
- Pasquali, A. (2004): “El costo de una radiotelevisión pública”. Documento inédito. Venezuela.
- Pasquali, A. y Safar, E. (2006): “La radiotelevisión pública en Venezuela”. En Banerjee, I. y Kalinga S. (editores): *Radiotelevisión de servicio público: Un manual de*

mejores prácticas. Ed: UNESCO

Pinto, Mónica (1997). *Temas de derechos humanos*. Buenos Aires. Editores del Puerto.

Postolsky, G. y Marino, S. (2005): “Relaciones peligrosas: los medios y la dictadura entre el control, la censura y los negocios”. En Mastrini, G. (comp.): *Mucho ruido y pocas leyes. Economía y políticas de comunicación en la Argentina (1920-2004)*. La Crujía. Buenos Aires.

Prince, A. y Jolíás, L. (2014): *El mercado TIC argentino. En El impacto de las TIC en la economía y la sociedad. Opiniones de expertos y testimonios sectoriales*. Editorial Autores de Argentina. Colección Cicomra (Camara de Informática y Comunicaciones de la República Argentina). Buenos Aires, Argentina.

Rapoport, M. (2000): “El Plan de Convertibilidad y la economía argentina (1991-1999)”. En *Revista Economía e Sociedade* (15). Pág. 15-47. Campinas. Brasil.

Rincón, O. (comp.) (2001): *Televisión pública: del consumidor al ciudadano*. CAB. FES. Bogotá.

Rodríguez Miranda, C. y Carboni, O. (2011): “Acceso y participación en la era digital: caso TDT en Argentina”. En *Revista Latinoamericana de Comunicación Chasqui* N° 113. Quito. Ecuador.

Rossi, D. (2005): “La radiodifusión entre 1990-1995: exacerbación del modelo privado-comercial”. En Mastrini, G. (comp.): *Mucho ruido y pocas leyes. Economía y políticas de comunicación en la Argentina (1920-2004)*. La Crujía. Buenos Aires.

Rossi, D. (2012): “Acceso y Participación: políticas activas, condicionamientos de los licenciarios dominantes y el desafío digital”. Material de la Cátedra Políticas y Planificación de la Comunicación. Cátedra: Mastrini. Carrera de Ciencias de la Comunicación. Facultad de Ciencias Sociales. UBA.

Sautu, R.; Boniolo, P.; Dalle, P. y Elbert, R. (2005): “La construcción del marco teórico en la investigación social”. En *Manual de metodología. Construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología*. CLACSO, Colección Campus Virtual, Buenos Aires, Argentina.

Segura, S. (2011). “La sociedad civil y la democratización de las comunicaciones en la Argentina. La experiencia de la Coalición por una Radiodifusión Democrática”. En *Argumentos. Revista de crítica social*, 13. Instituto de Investigaciones Gino Germani. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires. Argentina.

Sinca (2010): *Valor y símbolo*. Secretaría de Cultura de la Nación.

Tremblay, G. (1988). “La noción de servicio público”. *Revista Telos*.14, 57-63. Fundesco. Madrid.

Tremblay, G. (2005): “Mutaciones en las industrias culturales y comunicacionales y el espacio público”. 5Vo Encuentro Latino Americano de Economía Política de la Información, Comunicación y Cultura. Salvador, Bahía, Brasil.

Uranga, W. (2009): “Periodismo digital: nuevas preguntas para viejos dilemas”. En *Primer Foro de Periodismo Digital de Rosario: nuevos medios, nuevos modos, nuevos lenguajes*. Laborde Libros Editor. Rosario, Argentina.

Valente, J. (2009): “Concepções e abordagens conceituais sobre sistema público de comunicação Social”. En *Intervozes – Coletivo Brasil de Comunicação Social* (ed.): *Sistemas públicos de comunicação no mundo. Experiências de doze países e o caso brasileiro*. San Pablo: Intervozes/Paulus.

Valente, J. (2012): “Planos nacionais de banda larga e o papel dos estados na universalização do serviço”. En *Intervozes – Coletivo Brasil de Comunicação Social: A Caminhos para a universalização da Internet banda larga: experiências internacionais e desafios brasileiro*.

Ulanovsky, Carlos (2011): *La Radio Nacional. Voces de la historia. 1937-2011*. Colihue.

Buenos Aires

Van Cuilenburg, J. y McQuail D. (2005): “Cambios en el Paradigma de Política de Medios. Hacia un nuevo paradigma de políticas de comunicación”. En *European Journal of Communication*, Vol 18. Num 2, Sage, Londres, pp 181-207.

Williams, R. (1974): *Televisión. Tecnología y forma cultural*. Edición en español. Año 2011. Paidós. Buenos Aires.

Wohlers, M. (2008): *Convergencia tecnológica y agenda regulatoria de las telecomunicaciones*. CEPAL – Colección Documentos de proyectos. Santiago, Chile.

Zallo, R. (1988): *Economía de la comunicación y la cultura*. Madrid, Akal.

Zallo, R. (2011): *Estructuras de la comunicación y de la cultura. Políticas para la era digital*. Gedisa.

Zallo, R. (2013): “Continuidades y rupturas entre comunicación analógica y digital: pensar las políticas públicas”. Disertación en Congreso ULEPICC. Universidad Nacional de Quilmes. Buenos Aires. Argentina.

Zuazo, N. (2015): *Guerras de internet*. Debate. Argentina.

Documentos

Analysis of Government Support for Public Broadcasting and Other Culture in Canada. Nordcity Group. 2006.

Anuarios estadísticos de la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación. Años 2003 a 2009.

Base de datos de publicidad oficial elaborada por la organización Poder Ciudadano. Años 2003 a 2009.

Boletín informativo del laboratorio de industrias culturales. Año 3. N° 12. Marzo de 2008.

Contenidos de la televisión abierta en Argentina. Estudio de programación. Informe del Comité Federal de Radiodifusión. Marzo 2001.

Contenidos de la televisión argentina en 2000. Estudio de programación. Informe del Comité Federal de Radiodifusión. Marzo de 2000.

Contenidos de la televisión argentina. Estudio de programación. Informe del Comité Federal de Radiodifusión. Julio de 2003.

Contenidos de la televisión abierta argentina. Origen de la producción, tipo de programas y estructura de propiedad. Informe del Comité Federal de Radiodifusión. Septiembre de 2008.

Contenidos de la televisión abierta argentina. Informe del Comité Federal de Radiodifusión. Diciembre 2008. Enero y febrero 2009.

Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales. UNESCO. 2005.

Declaración de San José. 1987.

Declaración Conjunta sobre Diversidad en la Radiodifusión. Mecanismos Internacionales para la Promoción de la Libertad de Expresión. 2007

Declaración Conjunta sobre Libertad de expresión e Internet. Mecanismos internacionales para la promoción de la libertad de expresión. 2011.

Indicadores de Desarrollo Mediático: Marco para evaluar el desarrollo de los medios de comunicación social. UNESCO. 2008.

Desafíos a la Libertad de Expresión en el Nuevo Siglo. 2001.

El servicio universal en las Américas. Comisión Interamericana de Telecomunicaciones de la Organización de los Estados Americanos. CITEL. 2000.

Estándares de Libertad de Expresión para una radiodifusión libre e incluyente Relatoría

Especial para la Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos. 2009.

Encuesta Nacional de Consumos Culturales y Entorno Digital. Secretaría de Cultura de la Nación de Argentina. 2014.

Encuesta del Sistema Nacional de Consumos Culturales. Agosto de 2005

Indicadores de Desarrollo Mediático. UNESCO. 2008.

Informe final de la Reunión sobre la autogestión, el acceso y la participación ciudadana en materia de comunicación. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Belgrado, Yugoslavia. 1977.

Informes contables de la AGN sobre la agencia TELAM para los ejercicios 2003/04/05/06/09.

Informe contable de la AGN sobre el programa Fútbol para Todos de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

Informe Anual de la Relatoría para la libertad de expresión de la OEA. 2002.

Informe sobre Internet de la Relatoría de Libertad de Expresión de la OEA. 2013.

Informe contable de la AGN sobre Canal 7 para los ejercicios 2004/05/06/07/08/09

Informe sobre publicidad oficial de la Asociación por los Derechos Civiles (ADC). Años 2008 y 2009.

Libertad de expresión e Internet. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos. 2013.

Convención Americana de Derechos Humanos. 1969.

Opinión Consultiva 5/85. Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Opinión Consultiva 14/94. Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. 1966.

Presupuesto Nacional Consolidado 2003.

Presupuesto Nacional Consolidado 2008.

Propuesta de Proyecto de Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual. Presidencia de la Nación. 2009.

The State of Broadband 2014. Broadband for all. A report by the Broadband Commission for Digital Development Unión Internacional de Telecomunicación y Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. 2014.

21 Puntos Básicos por el Derecho a la Comunicación. Coalición por la Radiodifusión Democrática. 2004.

Entrevistas

Arnaldo, Félix. Periodista de Canal 7 (1983-actualidad). Bs. As. 16/10/15.

Bonavetti, Martín. Director de Canal 7 (2008-2015). Bs. As. 7/04/16.

Botero Marino, Catalina. Relatora especial para la libertad de expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2008-2014). Skype. 1/10/15.

García Caffi, Eduardo. Director de Radio Nacional (2007-2009). Bs. As. 10/05/16.

Gordon, Ines. Productora de Radio Nacional (2000-actualidad). Bs. As. 16/08/16

Falcón, Esteban. Director del Servicio de Radio y Televisión de la Universidad Nacional de Córdoba (2009-2016). Bs. As. 19/02/16

Lázaro, Luís. Gerente de relaciones institucionales de Canal 7 (2006-2008). Gerente de contenidos del SNMP (2008-2009). Coordinador general del Comfer/AFSCA (2009-2012). Bs. As. 15/04/15

Lechi, Agustín. Trabajador de prensa de Canal 7 (2007-actualidad). Bs. As. 28/07/16

López, Gustavo. Presidente del directorio del SNMP (2007-2008). Bs. As. 21/01/16

Loreti, Damián. Miembro del equipo redactor de la LSCA en el Comfer. 01/05/15
Lufrano, Rosario. Directora de Canal 7 (2006-2008). Bs. As. 29/10/15
Masllorens, Enrique. Subgerente de extensión y desarrollo de proyectos de la TV pública (2003-actualidad). Bs. As. 13/11/15
Miranda, Adrián y Santagata, Gabriel. Coordinadores del Instituto de Estudios en Comunicación de RTA SE. (2007-actualidad). Bs. As. 25/09/15
Miranda, Raquel. Directora creativa de diseño (1980-actualidad). Bs. As. 21/10/15
Muleiro, Hugo. Redactor del manual de estilo de Radio Nacional. Bs. As. 31/03/16
Muleiro, Vicente. Vicedirector de Radio Nacional (2009-2016). Bs. As. 19/04/16
Moncalvillo, Adelina. Directora de Radio Nacional (2003-2007). Bs. As. 17/05/16
Mundo, Hernán. Trabajador de prensa de Radio Nacional (1998-actualidad). Bs. As. 17/11/16
Nunzio, Oscar. Ingeniero del área técnica de Canal 7 (1978-actualidad). Bs. As. 19/10/15
Saglul, Carlos. Trabajador de prensa de Radio Nacional (1985-actualidad). Bs. As. 28/07/16
Seoane, Maria. Directora de Radio Nacional (2009-2016). Bs. As. 23/05/16
Wiznia, Pablo. Coordinador de los Foros Participativos de Consulta Pública de la LSCA en el Comfer (2008-2009). Bs. As. 20/11/15