

El financiamiento en medios estatales en la Argentina (2003-2009)

The financing in state media in Argentina (2003-2009)

Alejandro Linares

Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe;
Facultad de Ciencias Sociales; Universidad de Buenos
Aires/ Universidad Nacional de La Pampa (Argentina)
linares.alejandro.felix@gmail.com

Resumen

El artículo evalúa y analiza el presupuesto de los medios estatales argentinos durante el período 2003-2009, desde una propuesta metodológica que recupera dimensiones cualitativas y cuantitativas.

Inserto en la tradición de los estudios latinoamericanos críticos sobre políticas de comunicación, el trabajo describe los mecanismos de financiamiento y presenta los números concretos de los presupuestos de los medios analizados, a lo que suma las observaciones de los administradores de los mismos.

En el período analizado se produjo un crecimiento sostenido del presupuesto de estos medios, lo que generó mayor estabilidad y previsibilidad para la gestión. Sin embargo, los recursos predominantemente públicos fueron insuficientes para los objetivos

Abstract

The article evaluates and analyzes the budget of the Argentine state media during the period 2003-2009 from a methodological proposal that recovers qualitative and quantitative dimensions.

As part of the tradition of critical Latin American studies on communication politics, the paper describes the mechanisms of financing and presents concrete numbers of the media budgets analyzed, to which is added the observations of its administrators.

During the period under review there was a sustained growth of the budget of these media. It generated a framework of increasing in the stability and predictability for management. However, the predominantly public resources were insufficient for the objectives set in the context of the conditions of activity's specific environment. In addition to

planteados en el marco de los condicionamientos propios del entorno específico de la actividad. Además, los presupuestos relevados se ubicaron notoriamente por debajo del promedio de las experiencias internacionales más ambiciosas en la administración de medios estatales con misiones de servicio público.

Las conclusiones alcanzadas intentan enriquecer el debate en torno al financiamiento óptimo para que los medios estatales cumplan con sus objetivos y sus obligaciones diferenciales.

Palabras clave: medios estatales; **Keywords:** state media; financing; State; financiamiento; Estado; medios públicos; public media; advertising. publicidad.

Artículo recibido: 20/03/2017; **evaluado:** entre 21/04/2017 y 20/05/2017; **aceptado:** 15/06/2017.

Los mecanismos y los montos adecuados para el financiamiento de los medios estatales conforman un eje de controversias recurrentes en América Latina. En esta región, el debate asume características particulares, pues no existe una tradición del pago de un canon de servicio público o de un impuesto por televisor para sostener directamente a los medios de comunicación en manos del Estado, como sucedió históricamente en Europa occidental. Durante la primera década del siglo XXI, el asunto recobró interés en la medida en que se evidenciaba 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).

El sostenimiento de los medios estatales en América Latina fue abordado desde los aportes pioneros de Pasquali (1991). A partir de allí, otros autores latinoamericanos como Fuenzalida (2000) han retomado este interés, pero no han sido abundantes los estudios de casos específicos referidos al financiamiento de estos medios. Al mismo tiempo, los análisis recientes

this, the budgets analyzed were notoriously below the average of the most ambitious international experiences in the administration of state media with public service missions.

The conclusions reached try to enrich the debate on the optimal financing for the state media to fulfill their differential objectives and obligations.

de legislación comparada sobre los medios estatales (Intervozes, 2009; Mendel, 2011) indican que cada país muestra realidades diferentes en las formas de solventar la corporaciones estatales de medios. Estos mecanismos merecen una atención específica que revise sus particularidades en distintos contextos sociales, políticos y económicos.

Este trabajo apunta a enriquecer el debate desde el relevo de números concretos, en un periodo temporal extendido. Así, se busca aportar información válida y relevante para la reflexión en torno al sostenimiento económico adecuado para el cumplimiento de los objetivos diferenciales de estos medios de comunicación, particularmente en la región latinoamericana. En la misma línea, resulta relevante abordar el caso argentino en profundidad para superar aproximaciones generales o estáticas.

Desde una propuesta metodológica que se nutre y complementa con rasgos cualitativos y cuantitativos, el artículo evalúa y analiza el presupuesto de los medios estatales argentinos durante el periodo 2003-2009. A partir de allí, ofrece números, comparaciones y reflexiones que permiten alcanzar conclusiones que combinan diferentes dimensiones.

Se retoma en estas páginas la tradición de los estudios latinoamericanos críticos sobre políticas de comunicación. Desde allí, se entiende que focalizar la atención en los medios estatales nacionales contribuye a una reflexión sobre la especificidad de estas organizaciones en contextos puntuales, permite reconocer continuidades y/o rupturas en la gestión de los mismos y entrega pistas sobre una concepción del Estado.

Objeto de estudio, objetivo, recorte temporal y modelo metodológico

Este trabajo analiza la institución encargada de administrar los medios del Estado nacional entre 2003 y 2009 en la Argentina: el Sistema Nacional de Medios Públicos (en adelante, SNMP). Durante el periodo de análisis, esta empresa estatal administraba el *Canal 7* (que transmitía desde la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) (1) y 40 emisoras que conformaban la red federal de Radio Nacional (incluida su cabecera, *Radio Nacional Buenos Aires*).

El artículo recorta su espacio temporal de análisis al periodo 2003-2009 dado que entiende, junto a Becerra (2015), que durante el mismo tuvo lugar la primera etapa de la política de comunicación del kirchnerismo (2). Este periodo se extiende desde la asunción de Néstor Kirchner en mayo de 2003 como presidente de la nación, hasta la sanción de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA) en octubre de 2009, bajo la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner. 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. Esto significó un hito insoslayable en tanto planteó un nuevo ordenamiento institucional para ser cumplido, e implicó el cierre de una etapa regulatoria para la institución analizada y la inauguración de una nueva. De tal forma, la Ley 26.522 estableció la sustitución del SNMP por Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado, hecho que se consumó el 10 de diciembre de 2009. Por otra parte, el cambio normativo impulsado por el Poder Ejecutivo estableció nuevos términos para la relación entre el mismo y el organismo analizado (3).

Este trabajo se propone analizar el presupuesto del SNMP de Argentina, durante el periodo 2003-2009, desde diferentes enfoques complementarios que aportan información cualitativa y cuantitativa. Además de describir los mecanismos de financiamiento y de presentar los números concretos de los presupuestos manejados, se realiza un análisis de estas cifras desde dos modelos comparativos (que se explican a continuación). También se recuperan las evaluaciones realizadas por los directivos del SNMP, de *Canal 7* y de *Radio Nacional*. De esta forma, el análisis incorpora diferentes abordajes para alcanzar conclusiones válidas que enriquezcan el debate en torno la búsqueda de un financiamiento óptimo, para que los medios estatales cumplan con sus objetivos y obligaciones. La decisión de incorporar estas dos formas de medición comparativa (y de complementarlas con evaluaciones personales) se debe a que las mismas permiten tener miradas diferentes y complementarias sobre la misma cuestión. Al mismo tiempo, la utilización de estas dos metodologías habilita a confirmar tendencias o a interrogarlas problemáticamente.

Se toma aquí una propuesta de abordaje para la comprensión del financiamiento de los medios estatales presentada por Pasquali (2004). El investigador venezolano plantea que, para brindar un servicio eficaz y eficiente, los medios estatales deben contar con un presupuesto anual equivalente a un tercio de la inversión en educación superior pública.

En forma complementaria, se aplica la propuesta metodológica del Nordcity Group (2006) incluida en su estudio para la *Canadian Broadcasting Corporation*. Allí se mide comparativamente la dimensión del presupuesto de los medios estatales, a partir de evaluar el aporte que realiza cada habitante por año al monto total presupuestado. Este número surge de dividir el presupuesto de los medios en cuestión por la población residente en el país.

La cuestión del financiamiento en los medios estatales

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

pública, las entregó el venezolano Pasquali (1991). A partir de allí, una vasta cantidad de autores se preocupó por trazar puntos clave a los que se debe atender para dar forma a estos medios (Fuenzalida, 2001; Martín-Barbero, Rey y Rincón, 2000; Mastrini, 2013). Desde estos aportes, el presente trabajo plantea 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 la 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.

Los 15 mandatos construidos muestran correspondencia con los requisitos apuntados en los estándares de libertad de expresión de la relatoría de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2010) y con los indicadores de desarrollo mediático propuestos por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, 2008). Este trabajo entiende que el término medios públicos debe reservarse para aquellas experiencias que comprueban el cumplimiento de los mandatos enumerados.

Por ello, se prefiere utilizar mayormente la denominación medios estatales o del Estado, que

reconoce a tales medios por su propiedad o administración estatal. 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.

Estas denominaciones intentan remarcar un conjunto de principios y requerimientos que esos medios deben cubrir y que los diferencian de emisoras privadas-comerciales o comunitarias; al mismo tiempo, conservan la capacidad de referenciar una serie de mandatos que enfatizan la función social y cultural del medio, una tradición de gestión pública y principios democráticos a los que debe atender. Por otra parte, el uso de estos términos puede buscar recubrir con una pátina de corrección política a medios e instituciones estatales cuya organización, gestión y programación se alejan de las características enumeradas que hacen público a un medio de comunicación.

La suma de estos mandatos convierte a cualquier medio público genuino en una empresa costosa, con la necesidad de grandes inversiones de largo alcance. Pero cualquier consideración sobre este tema debe atender que son siempre los ciudadanos quienes financian a los medios de comunicación. Lo hacen de distintas formas: 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 Europa. También pueden ser formas indirectas de financiamiento, como los medios financiados exclusivamente por la publicidad, donde el consumidor paga —no siempre concientemente— un porcentaje del costo de los productos que está destinado a publicidad.

En este marco, 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, donde la inclusión del canon para el servicio público no cuenta con experiencias ejemplares ni tradición, y debería superar el escollo que supone sumar un nuevo impuesto al ciudadano, para lo cual es preciso consenso social 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.

En América Latina en general, y particularmente en la Argentina, el sostenimiento de los medios estatales se realiza con recursos del presupuesto nacional. Este mecanismo plantea serios interrogantes sobre su estabilidad y previsibilidad a largo plazo. En primer término, porque un cambio del signo político en el gobierno puede generar modificaciones en la política de financiamiento. En segunda instancia, porque una eventual merma de la actividad económica o de la recaudación impositiva puede incidir negativamente en los montos asignados en el presupuesto nacional. Y por último, porque la aplicación de políticas de metas fiscales o de congelamiento de gasto público puede significar reducciones presupuestarias importantes para las corporaciones estatales que administran medios de comunicación.

En el otro extremo, el mandato de autofinanciamiento que tuvo durante años la *Televisión Nacional de Chile* ofreció resultados interesantes pero descuidó la demanda de diversidad (Fuenzalida, 2013). En efecto, la búsqueda de asegurar grandes audiencias para lograr rentabilidad comercial puede llevar a una emisora estatal a desatender obligaciones de diversidad temática y de géneros, de experimentación artística y de interpelación a ciudadanos en lugar de consumidores.

El financiamiento en el SNMP (2003-2009)

Para la evaluación cuantitativa de los presupuestos se toman en forma complementaria los modelos planteados por el *Nordcity Group* en un estudio para la *Canadian Broadcasting Corporation* y por Antonio Pasquali, con su hipótesis sobre la medida presupuestaria anual de referencia para construir un servicio eficaz y eficiente en los medios estatales. Según el autor, esta medida es equivalente a un tercio de la inversión anual en educación superior pública.

Si bien la comparación planteada por Pasquali resulta productiva en términos analíticos, es preciso realizar algunas consideraciones contextuales. 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 resalta que los principales recursos de las entidades comparadas por Pasquali provienen de un canon anual abonado directamente por el contribuyente, mientras en la Argentina los fondos provienen 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 2008 hasta 2014, por lo menos. 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 ocho canales, diez radios nacionales y 50 emisoras locales; en Francia eran nueve radios nacionales, 46 locales y diez canales; en Italia contaban con 12 radios nacionales y 15 canales. Y un último elemento para considerar es la coyuntura particular atravesada por Argentina, que en el periodo analizado se recuperaba de una profunda crisis económica, política y social.

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 exagerada o insuficiente en contextos específicos. Por último, este criterio permite 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.

Un aspecto de relevancia lo constituye la dificultad para reunir la información cuantitativa requerida y para organizar las diferentes fuentes desde donde construir cifras consistentes, debido a la falta de estadísticas oficiales sobre los presupuestos finales con los que se cerraron los ejercicios contables en el SNMP. La inestabilidad institucional durante el periodo analizado, tanto de las entidades analizadas (4) 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/o marcar referencias para extraer conclusiones válidas.

En el Anexo I del decreto 94/01 de creación del SNMP se establecieron las “reglas de administración financiera”. Allí se planteaba una regresión paulatina del financiamiento estatal para el SNMP desde 2001. Este planteo de disminución progresiva de los aportes estatales al SNMP indicaba que, desde 2004, la institución debía financiar 70% de su actividad con ingresos generados por mecanismos comerciales, entre los que estaba autorizada la emisión de publicidad. Sin embargo, en los hechos, el SNMP funcionó durante el periodo analizado fundamentalmente con recursos asignados por el presupuesto nacional.

La totalidad de las entrevistas realizadas que abordaron la problemática coinciden en señalar como insuficiente el presupuesto que recibían los medios desde las arcas públicas en el inicio del periodo (5). Al menos en los primeros dos años de la etapa, los montos sólo alcanzaban para cubrir el pago de salarios. Los entrevistados coincidieron en que la situación económica se mantuvo durante todo el periodo como un condicionante para los objetivos trazados desde la dirección, si bien mostraba mejoras conforme avanzaban los años. A la imposibilidad de contratar periodistas y artistas con *cachets* de mercado 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. Pese a estos señalamientos sobre presupuestos acotados, distintos trabajadores de *Radio Nacional* y *Canal 7* entrevistados (6) dan cuenta que no se produjeron conflictos por despidos, al tiempo que hubo una mejora en las condiciones salariales y laborales durante los años analizados.

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

Año	Recursos del presupuesto	Publicidad oficial	Recursos totales	Suba interanual	IPC anual
2003	67.934.000	1.054.599 C7 282.120 RN	69.270.719		3,8% Indec
2004	66.551.067	1.737.974 RN 2.681.403 C7	70.970.444	2,4 %	6,1% Indec
2005	94.866.819	1.588.781 RN 1.933.149 C7	98.408.749	38,6 %	12,3 % Indec
2006	147.000.000	1.781.036 RN 3.551.594 C7	152.332.630	54,7 %	9,8% Indec
2007	196.000.000	1.812.673 RN 3.667.599 C7	201.480.272	32,2 %	19,8 % IPC SL
2008	331.236.000	1.381.332 RN 7.079.758 C7	339.697.090	68,6 %	20,6 % IPC SL

2009	446.266.491	7.000.000 C7 621.073 RN	453.887.564	33,6 %	18,6 % IPC SL
------	-------------	----------------------------	-------------	--------	------------------

Tabla 1. Presupuesto del SNMP durante el periodo 2003-2009 (7). Fuente: elaboración propia en base a fuentes diversas (8).

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, lo que constituye un indicador de la precariedad institucional y administrativa al mismo tiempo que muestra la opacidad en ese sentido.

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 comercial. Si bien estos últimos no están disponibles, los entrevistados consultados por esas cifras coinciden en señalar que se trataba de cifras mínimas que constituían alrededor del 5% del presupuesto total (entrevistas a Luís Lázaro y Gustavo López). 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. Durante el periodo, la publicidad oficial funcionó como una suerte de subsidio estatal implícito no regulado a medios de diferente tamaño y tipo, 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 organismo, 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 e implicó un aumento generalizado de precios en el país, demostrado en el 41% del IPC anualizado de 2002, según el Instituto Nacional de Estadística y Censos (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 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. Los 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 las “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 inicial, en el decreto 354/02 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”.

Independientemente del constatado crecimiento del presupuesto público destinado al SNMP, estos datos son poco indicativos respecto a los resultados esperados, los objetivos que intentaba cubrir o las misiones de servicio público 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 u óptima del presupuesto de un medio estatal, para que brinde en forma eficaz y eficiente su mandato. 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) llegó a una conclusión que puede servir como 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 público” (Pasquali, 2004: 7).

El siguiente cuadro aplica el criterio propuesto por Pasquali al caso argentino, en el periodo analizado:

Comparación del presupuesto público en educación pública superior y en el SNMP (9)			
Año	Presupuesto público en el SNMP	Presupuesto público en educación superior pública	Presupuesto del SNMP representado en % del presupuesto en educación 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 2. Comparación del presupuesto público en educación pública superior y en el SNMP. Periodo 2003-2009.

Fuente: elaboración propia en base a fuentes variadas (10).

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 y 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 en el presupuesto destinado a la educación superior. Pese al crecimiento presupuestario reseñado, el cuadro muestra que los números se mantienen alejados de la medida de referencia propuesta por Pasquali.

Otra manera de mensurar comparativamente la dimensión del presupuesto de los medios estatales, consiste en evaluar el aporte anual que realiza al mismo cada habitante del país. Según el estudio realizado en 2006 con datos de 2004 por el *Nordcity Group* para la *Canadian Broadcasting Corporation* (11), que analizó el financiamiento de los corporaciones mediáticas estatales de 18 países de occidente, el promedio 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. Para 2004, el monto invertido por habitante por año en la Argentina para el SNMP era de 0,6 dólares 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 país (12) 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. Sólo el caso de Estados Unidos 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 más grande que el SNMP (13).

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

Presupuesto por habitante para medios estatales por país (2004) (14)			
País	Presupuesto total	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
Irlanda	202.132.000	Impuesto de servicio público	50 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 3. Presupuesto para medios estatales, por habitante por país. Año 2004. Fuente: elaboración propia en base al estudio del Nordcity Group.

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.

Según todos los testimonios recogidos sobre el tema, el presupuesto fue escaso, insuficiente o limitado en función de las necesidades para la producción en las condiciones planteadas por el espacio audiovisual argentino. 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.

Además de señalar estas limitaciones presupuestarias, todos los entrevistados 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 necesarios (15).

Conclusiones

De los diferentes datos recogidos, las mediciones comparativas realizadas y los testimonios recabados, es posible arribar a algunas conclusiones sobre la cuestión presupuestaria en los medios estatales en el periodo analizado:

1. El grueso del presupuesto de los medios analizados provino de recursos del presupuesto nacional.
2. 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.
3. Se constata la reversión de la tendencia de desfinanciamiento público, establecida legalmente en 2001 durante el gobierno nacional de Fernando de la Rúa.
4. Se corroboran irregularidades administrativas que impidieron auditorías completas y rigurosas sobre los presupuestos ejecutados. De esto se desprende, como dato, 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.
5. A partir del relevamiento y la comparación con el modelo propuesto por Pasquali se concluye que en el período analizado se produjo un crecimiento sostenido del presupuesto de estos medios, pero que aún así no alcanzó la talla crítica establecida por el autor.
6. Según los testimonios recogidos, los fondos públicos disponibles para los medios estatales nacionales ofrecieron un marco de mayor estabilidad y previsibilidad para la gestión durante el periodo, pero no fueron adecuados o suficientes para los objetivos planteados en el marco de los condicionamientos propios del entorno específico de la actividad.
7. Medidos desde la inversión por habitante, los presupuestos anuales del SNMP se mantuvieron alejados de las inversiones que muestran las experiencias más relevantes y ambiciosas en la administración de medios estatales con misiones de servicio público.

De estas conclusiones es posible desprender algunas reflexiones para pensar problemáticamente esta dimensión. La distancia con los porcentajes promedio aportados por los estudios de Pasquali y el *Nordcity Group* no puede conducir sencillamente a abandonar los esfuerzos por alcanzar un mejor financiamiento para los medios estatales nacionales. La calificación de estos montos como inalcanzables tampoco contribuye a la planificación de una política en este sentido. Además, la lectura de los números aportados debe recuperar su contexto socio-político y la política de financiamiento previa al periodo analizado. Esto es, se analizó un periodo marcado por la salida del Plan de Convertibilidad y por la recuperación de la crisis económica y social que tuvo su síntesis en diciembre de 2001.

Con ese marco, el SNMP arrastraba un modelo de desfinanciamiento público rubricado legalmente. Las cifras aportadas por los estudios citados pueden funcionar como referencia de búsqueda o como un horizonte deseable al que aproximarse paulatinamente. Al mismo tiempo, las comparaciones sirven como parámetro de muestra, frente a propuestas de desfinanciamiento o a cuestionamientos sobre el presupuesto público destinado a estos medios.

Por otra parte, puede resultar productiva la investigación de nuevos mecanismos de financiamiento de medios estatales nacionales que no recurran necesariamente a la publicidad comercial. Este sondeo de alternativas de autofinanciamiento parcial puede interrogar la factibilidad de sumar recursos, desde gravámenes a nuevos y viejos actores del sector audiovisual ampliado.

En todo caso, toda mejora en el presupuesto de los medios del Estado (que puede incluir nuevos mecanismos de financiamiento) debe ir acompañada de un avance paralelo en el resto de los mandatos señalados, que convierten a un medio estatal en un servicio audiovisual público legítimo.

Notas

(1) Según la información institucional, para fines de 2008 alrededor de 28 millones de personas podían acceder a los contenidos de *Canal 7* bajo diferentes modalidades: la transmisión por aire (con las repetidoras), los servicios de cable y los servicios de TV satelital.

(2) Se reconoce genéricamente como kirchnerismo a la alianza de fuerzas políticas que conforman el Frente Para la Victoria y que asumió el Poder Ejecutivo entre 2003 y 2015.

(3) La Ley 26.522 contemplaba la creación de una sociedad del Estado, a cargo de la administración de los medios nacionales, con objetivos, obligaciones, pautas claras de financiamiento y con la conformación plural del directorio de la sociedad, además de un diagramado institucional -que incluyó la creación de organismos- para potenciar la participación de la ciudadanía, el control de la gestión desde diferentes sectores y el equilibrio de poderes.

(4) Entre febrero de 2002 y octubre de 2007 el SNMP se mantuvo intervenido por el Ejecutivo Nacional. Presentada inicialmente como una medida excepcional de 180 días, la intervención se extendió a través de sucesivos decretos de prórroga por casi seis años. Según el decreto 354/02, la decisión inicial 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”.

(5) Entrevistas personales realizadas para este trabajo en la Ciudad de Buenos Aires a: Luis Lázaro, ex gerente de relaciones institucionales de Canal 7, en abril de 2016; a Gustavo López, ex director del SNMP en enero de 2016; a Rosario Lufrano, ex directora de Canal 7, en octubre de 2015; a Félix Arnaldo, periodista de Canal 7, en octubre de 2015; a Adelina Moncalvillo, ex directora de Radio Nacional, en mayo de 2016; a Eduardo García Caffi, ex director de

Radio Nacional, en mayo de 2016; a Martín Bonavetti, ex director de Canal 7, en abril de 2016; y a Oscar Nunzio, ingeniero de Canal 7, en octubre de 2015.

(6) Entrevistas personales realizadas para este trabajo en la Ciudad de Buenos Aires a: Carlos Saglul, periodista de Radio Nacional, en julio de 2016; a Agustín Lechi, trabajador de Canal 7, en julio de 2016; a Hernán Mundo, periodista de Radio Nacional, en noviembre de 2015; a Marita Sagardoyburu, productora de Radio Nacional, en noviembre de 2016; y a Inés Gordon, productora de Radio Nacional, en agosto de 2016.

(7) Todos los montos son expresados en pesos argentinos. El cuadro incluye el acumulado anual del Índice de Precios del Consumidor, como referencia del aumento del costo de vida de cada año del periodo. Se toman las cifras elaboradas por el Instituto Nacional de Estadística y Censos de Argentina (Indec) hasta 2007, año en el que las modificaciones en la modalidad de medición hicieron mermar su legitimidad pública. De 2007 a 2009 se toman los números elaborados por la Dirección Provincial de Estadística y Censos de la provincia de San Luis. Ante la ausencia de otra fuente, los recursos presupuestarios para 2003 se toman del Presupuesto Consolidado 2003, con carácter preliminar y sujeto a modificaciones posteriores. Las cifras sobre publicidad oficial de 2009 se toman, en el caso de *Canal 7*, del informe de la AGN sobre la Agencia TELAM SE. Para *Radio Nacional* se incluyen valores de mayo a diciembre de ese año.

(8) Para los datos de los recursos presupuestarios públicos se utilizaron informes de la Auditoría General de la Nación sobre los ejercicios auditados, salvo en 2003. Se contrastaron los datos de 2005, 2006 y 2007 con un informe de Baladron y Restovich (2007). 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 2009 en *Canal 7*. Sobre la inflación se utilizaron datos del Indec y de la Dirección Provincial de Estadística y Censos de la provincia de San Luis.

(9) Todos los valores del cuadro son expresados en pesos argentinos. Los datos referidos al financiamiento público de la educación superior pública provienen de la información de los anuarios estadísticos elaborados por la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación de la República Argentina, que relevan las transferencias efectivizadas en la totalidad de las jurisdicciones en cada ejercicio cumplido.

(10) 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.

(11) En este trabajo se presentan sólo algunos de los casos relevados en dicho informe. La comparación completa puede consultarse en el documento original.

(12) Se toma al dólar estadounidense como moneda de referencia al cambio oficial de junio de 2004. Se escogió una fecha al azar para realizar las equivalencias de cada moneda con el dólar estadounidense.

(13) Durante el periodo, la agencia estatal de noticias Télam siguió financiada por el Estado argentino. Desde abril de 2007 inició sus transmisiones el *Canal Encuentro*, dependiente del Ministerio de Educación. En agosto de 2009 el Poder Ejecutivo nacional adquirió los derechos de televisión y afrontó la inversión en la producción de los partidos de primera división de la Asociación del Fútbol Argentino. Estas iniciativas funcionaron por fuera del SNMP.

(14) 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. Material disponible en <http://datos.bancomundial.org/indicador/SP.POP.TOTL>

(15) Por razones de extensión no se desarrolla en profundidad este aspecto. Sin embargo, puede señalarse que las inversiones para la actualización tecnológica y la expansión territorial provinieron de proyectos especiales financiados por el Estado nacional.

Bibliografía

- Arroyo, L.; Becerra, M.; García Castillejo, A. y Santamaría, O. (2012). *Cajas Mágicas. El renacimiento de la televisión pública en América Latina*. Madrid: Tecnos.
- Baladron, M. y Restovich, M. (2007). "Medios públicos: un largo camino". En *Resumen Digital de Noticias*, PNC.
- Becerra, M. (2015). *De la concentración a la convergencia: Política de medios en Argentina y América Latina*. Buenos Aires: Paidós.
- CIDH (2010). *Estándares de Libertad de Expresión para una radiodifusión libre e incluyente*. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos.
- Fuenzalida, V. (2000). *La televisión pública en América Latina. Reforma o privatización*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.
- Fuenzalida, V. (2001). Hacia la reforma de la TV pública en América Latina. En *Infodac Suplemente Especial*, 8, 1-8.
- 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?* Buenos Aires: La Crujía.
- Intervozes (2009). *Sistemas públicos de comunicação no mundo. Experiencias de doze países e o caso brasileiro*. San Pablo: Intervozes/Paulus.
- Kitzberger, P. (2010). The Media Activism of Latin America's Leftist Governments: Does Ideology Matter? En *GIGA Research Unit: Institute of Latin American Studies*, 151. Hamburg: GIGA German Institute of Global and Area Studies Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien.
- Martin-Barbero, J.; Rey, G. y Rincón, O. (2000). Televisión pública, cultural y de calidad. En: *Revista Gazeta*, N° 47, 50-61. Bogotá: Ministerio de Cultura.
- Mastrini, G. (2013). "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.
- Mendel, T. (2011). *Servicio Público de Radiodifusión: un estudio de derecho comparado*. UNESCO-Brasil/EBC.
- Nordcity Group Ltd. (2006). *Analysis of Government Support for Public Broadcasting and Other Culture in Canada*. Recuperado de http://www.cbc-radio-canada.ca/_files/cbcrc/documents/crtc/2006/bnph-2006-5-cbcsrc-public-broadcaster-comparison.pdf

Alejandro Linares

Vol. 1, N.º 54 (abril-junio 2017)

- Pasquali, A. (1991). ¿Qué es una radiodifusión de servicio público? En *El Orden Reina*. Caracas: Monte Ávila.
- Pasquali, A. (2004). *El costo de una Radiotelevisión Pública*. Mimeo. Caracas, Venezuela.
- UNESCO (2008). Indicadores de Desarrollo Mediático: marco para evaluar el desarrollo de los medios de comunicación social.