

Alejandro Linares

**Los medios del Estado nacional durante el
kirchnerismo: protagonismo y limitaciones en un
escenario audiovisual comercial y concentrado**

**Tesis para optar por el título de
Doctor en Ciencias Sociales**

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

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

**Buenos Aires
2017**

Resumen

Este trabajo describe el proceso de administración de los medios estatales nacionales de Argentina entre los años 2003 y 2015, periodo marcado por la permanencia en el Poder Ejecutivo Nacional de una misma alianza política. La descripción y caracterización de ese proceso evalúa sus dimensiones democratizadoras y no democratizadoras en el contexto de la implementación de una política pública de comunicación. Esta evaluación se realiza a través de la aplicación analítica de los indicadores de acceso y participación ciudadana, que entregan un modelo metodológico con criterios específicos que consiguen reconocer tendencias, contradicciones, continuidades y transformaciones tanto en la totalidad del escenario audiovisual como en los medios analizados.

Esta tesis habita un campo de estudios y debates complementarios: el de las políticas de comunicación y el derecho a la información. Desde el recorrido histórico de ese campo, se traza una estrategia metodológica que se nutre de conceptos operativos fuertes: los indicadores de acceso ciudadano y de participación ciudadana. Surgidas en la década del 70 al calor de los debates teóricos sobre las políticas de comunicación, estas nociones son ampliadas y renovadas teóricamente en este trabajo de modo tal que se logra actualizar su operatividad en el proceso multidimensional de la convergencia en las comunicaciones.

A partir de este planteo metodológico se aborda la administración de los medios del Estado nacional como un proceso inserto en un contexto histórico y dinámico. De allí surge un rasgo distintivo de la tesis: se evita el aislamiento de lo analizado y se incorpora el objeto de estudio a su entorno y su historia. Por tanto, los hallazgos sobre las instituciones analizadas no escinden el funcionamiento de las mismas del contexto audiovisual en el que desempeñaban su actividad.

La etapa seleccionada para el análisis se encuentra dividida por la sanción de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual. De tal forma, la norma marca dos momentos institucionales diferentes en los medios del Estado nacional en el mismo periodo recortado. El análisis realizado encuentra que las indicaciones para estos medios incluidas en la ley 26.522 funcionaron como una interpelación al modelo de administración construido hasta 2009 que logró mejorar las condiciones de acceso y participación ciudadana, aunque los resultados más favorables se hallaron en el indicador de acceso ciudadano.

Así, el trabajo concluye que el inicio del periodo estuvo marcado por una debilidad institucional, económica e infraestructural de los medios del Estado nacional de Argentina que limitaba seriamente el acceso y la participación ciudadana en los mismos. A partir de allí existió una política coherente y progresiva para ampliar las capacidades técnicas y la infraestructura de los medios analizados, lo que redundó en una extensión en el acceso de la ciudadanía a sus contenidos audiovisuales. Por otra parte, si bien las producciones emitidas lograron creciente amplitud de géneros y audiencias convocadas, fueron reducidos los márgenes de pluralismo político en las mismas, particularmente en la segunda mitad del periodo recortado.

No tuvieron el mismo crecimiento ni coherencia las dinámicas de funcionamiento efectivamente producidas para favorecer la participación ciudadana en los medios estatales nacionales. Aunque también se evidencian avances en este indicador durante todo el proceso reconstruido. Además, se constató empíricamente a lo largo de toda la etapa la intervención del Poder Ejecutivo Nacional en la toma de decisiones al interior de las diferentes empresas administradoras de los medios abordados.

Finalmente, los medios estatales analizados construyeron durante el periodo un renovado papel protagonista en el escenario audiovisual, con marcas distintivas en su programación. Este reposicionamiento respondió tanto a decisiones tomadas desde la administración de los medios estatales nacionales como a una combinación de iniciativas impulsadas desde el Estado nacional hacia el sector audiovisual, fundamentalmente desde 2009. Mientras tanto, el sistema mediático argentino mantuvo su estructuración concentrada, centralista y comercial, consolidada en la etapa 2003-2009 por la propia acción y omisión estatal.

Abstract

The national State media during Kirchnerism: protagonism and limitations in an audiovisual landscape commercial and concentrated

This thesis describes the process of administration of Argentina's national State media between 2003 and 2015, a period marked by the permanence in the National Executive of a single political alliance. The description and characterization of this process evaluates its democratizing and non democratizing dimensions in the context of the application of a communication public policy. This evaluation is carried out through the analytical application of the indicators of access and citizen participation, which provide a methodological model with specific criteria that manage to recognize trends, contradictions, continuities and transformations in the entire audiovisual arena as well as in the analyzed media.

This work takes part in a field of complementary studies and debates: the one of the communication policies and the right to the information. From the historical route of this field, a methodological strategy is drawn which is based on strong operational concepts: the indicators of citizen access and citizen participation. Arising in the 1970s in the heat of theoretical debates about communication policies, these notions are theoretically extended and renewed in this work in such a way that it is possible to update its operability in the multidimensional process of convergence in communications.

From this methodological approach the administration of the national State media is considered as a process inserted in a historical and dynamic context. In that way the thesis avoids the isolation of the media selected and incorporates the object of study to its environment and its history. Therefore, the findings on the analyzed institutions do not exclude its development from the audiovisual context in which they carried out their activity.

The stage selected for the analysis is divided by the sanction of the Audiovisual Communication Services Act. Thus, the law marks two different institutional moments in the national State media in the same period. The analysis found that the indications for these media included in law 26,522 functioned as an interpellation to the administration's model constructed until 2009 that managed to improve the conditions

of access and citizen participation, although the most favorable results were found in the indicator of citizen access.

Thus, the thesis concludes that the beginning of the period was marked by an institutional, economic and infrastructural weakness of the Argentina's national State media, which severely limited access and citizen participation in them. From there, there was a coherent and constant policy to expand the technical capacities and infrastructure of the analyzed media, which resulted in an extension in the access of citizens to their audiovisual contents. On the other hand, although the productions issued reached an increasing range of genres and hearings convened, the margins of political pluralism in them were reduced, particularly in the second half of the period.

The dynamics of working truly produced to promote citizen participation in national State media did not have the same growth or coherence, although progress in this indicator is also evident throughout the reconstructed process. In addition, the intervention of the National Executive branch in the decision-making process was empirically verified throughout the entire stage on the different companies managing selected media.

Finally, the state media analyzed built during the period a renewed role in the audiovisual arena, with distinctive marks in its programming. This repositioning was a result of the decisions taken from the administration of national State media and a combination of initiatives promoted from the national State for the audiovisual sector, mainly since 2009. Meanwhile, the Argentine media system maintained its concentrated, centralized and commercial structure, consolidated in the 2003-2009 stage by the state's own action and omission.

Índice

Primera parte: Definiciones teóricas y metodológicas

Capítulo 1: Los medios estatales como problema de investigación.....14

- 1.1 Introducción.....14
- 1.2 Definiciones iniciales de la investigación.....17
- 1.3 Objetivo general y objetivos específicos.....20
- 1.4 Preguntas de investigación e hipótesis.....21
- 1.5 El camino de la investigación.....22

Capítulo 2: Estudios críticos latinoamericanos sobre políticas de comunicación y una concepción amplia de la libertad de expresión.....25

- 2.1 Estado de la cuestión.....27
- 2.2 Estudios sobre políticas públicas de comunicación. Tradición crítica latinoamericana.....35
- 2.3 Derecho a la información. Una concepción amplia sobre la libertad de expresión...41
- 2.4 Medios estatales y libertad de expresión.....48
- 2.5 Medios públicos: definiciones con perspectiva latinoamericana.....51
 - 2.5.1 Medios públicos: una propuesta terminológica.....61
 - 2.5.2 Medios públicos en el audiovisual digitalizado.....62
- 2.6 Industrias culturales. La doble valoración de los bienes culturales.....67
 - 2.6.1 Industrias culturales y convergencia.....70
- 2.7 Una perspectiva teórica para el análisis de los medios estatales en Argentina.....75

Capítulo 3: Acceso ciudadano y participación ciudadana. Indicadores para describir procesos.....77

- 3.1 Acceso ciudadano y participación ciudadana. Historia de los indicadores e indicadores en la historia.....78
- 3.2 El diseño de la investigación. Características y alcances de los indicadores.....80
- 3.3 Acceso ciudadano en el audiovisual.....85
 - 3.3.1 Acceso ciudadano en la convergencia.....88
- 3.4 Participación ciudadana en el audiovisual.....95
 - 3.4.1 Participación ciudadana en el entorno digital.....98

Segunda parte: Estructuración comercial, concentrada y centralista del escenario audiovisual argentino. El marco de desempeño de los medios estatales

Capítulo 4: Contextos y condicionantes para el desarrollo de los medios del Estado nacional.....104

4.1 El lugar de los medios estatales en el audiovisual argentino. Tendencias históricas.....	104
4.2 Radio Nacional. Breve historia de la radio estatal.....	107
4.3 Canal 7. Reseña institucional histórica básica.....	108
4.4 Breve contexto social, económico y político del periodo 2003-2015. El derrotero del kirchnerismo y la <i>posconvertibilidad</i>	110
4.5 Acceso y participación ciudadana en el sistema mediático durante el proceso kirchnerista. Actividad estatal multifacética y estructura concentrada.....	114
4.5.1 Regulación estatal, fallos judiciales y movimientos del mercado en el periodo 2003-2015.....	115
4.5.2 Señales estatales: nuevas iniciativas para ampliar la oferta audiovisual.....	122
4.5.3 La política estatal para el desarrollo de la Televisión Digital Argentina.....	124
4.5.4 El mapa audiovisual en el periodo 2003-2015. Los nuevos entornos digitales como novedad y la concentración de la propiedad como constante.....	129
4.6 Conclusiones preliminares sobre el contexto general y el contexto específico.....	134

Tercera parte: El análisis de los casos desde el acceso y la participación ciudadana

Capítulo 5: Acceso ciudadano en el Sistema Nacional de Medios Públicos.

Definiciones de una política incipiente de reconversión y expansión.....137

5.1 El Sistema Nacional de Medios Públicos. La institucionalidad del “multimedios estatal”.....	137
5.2 El SNMP durante la primera etapa del kirchnerismo (2003-2009). Fragilidad institucional y búsqueda de horizontes.....	139
5.3 Infraestructura para el acceso ciudadano. Actualización tecnológica, expansión territorial y recuperación de confianza.....	145
5.4 La expansión del acceso ciudadano en internet. Una exploración en ascenso.....	151
5.5 Programación en los medios del SNMP. La precariedad como limitante para la variedad.....	154
5.6 Conclusiones preliminares sobre el acceso ciudadano en el SNMP en el periodo 2003-2009.....	157

Capítulo 6: Participación ciudadana en el Sistema Nacional de Medios Públicos.

Una tarea ardua e inacabada para romper la inercia.....	160
6.1 El financiamiento del Sistema Nacional de Medios Públicos. El crecimiento insuficiente.....	160
6.2 Dinámicas para la toma de decisiones en el Sistema Nacional de Medios Públicos.....	167
6.2.1 Dinámicas para la construcción de la programación en los medios del SNMP...169	
6.3 El proceso de elaboración de la LSCA. Una mirada desde los medios estatales...175	
6.3.1 El “protomodelo verbal”: complemento metodológico para el análisis de la participación ciudadana.....	175
6.3.2 El Sistema Nacional de Medios Públicos en el debate por la LSCA. Objeto de regulación y actor participante.....	177
6.4 Canal 7 y la participación en la elección e implementación de la norma de televisión digital.....	183
6.5 Conclusiones preliminares sobre la participación ciudadana en el Sistema Nacional de Medios Públicos en el periodo 2003-2009.....	184

Capítulo 7: Análisis de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual.

Una interpelación rupturista al sistema mediático argentino.....	187
7.1 Una nueva plataforma legal para la comunicación audiovisual en Argentina.....187	
7.1.1 Artículos con incidencia en los indicadores de acceso y participación ciudadana.....	189
7.1.2 Artículos de la LSCA con incidencia en el indicador de acceso ciudadano.....193	
7.1.3 Artículos con incidencia en el indicador de participación ciudadana.....194	
7.2 Los medios del Estado nacional en la LSCA. Una regulación inédita para potenciar el acceso y la participación ciudadana.....	197
7.2.1 Artículos con interpelación a las dimensiones de acceso a contenidos y de acceso a variedad de contenidos.....	198
7.2.2 Artículos con referencias a la dimensión de la infraestructura para emitir (indicador de participación ciudadana).....	199
7.2.3 Artículos con referencias al nivel de la adopción de decisiones (indicador de participación ciudadana).....	200
7.3 La reglamentación de RTA S.E. La creación del estatuto social.....202	
7.4 Conclusiones preliminares. Nuevas herramientas para impulsar mejores	

condiciones de acceso y participación ciudadana.....203

Capítulo 8: Acceso ciudadano en Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado. Una nueva etapa con continuidades y cambios.....205

8.1 Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado. La institucionalización de la norma dentro de un proceso.....205

8.2 Infraestructura para el acceso ciudadano en RTA S.E. La reconversión tecnológica como eje de una política con continuidad y consecuencias.....212

8.3 La expansión digital de Canal 7 y Radio Nacional para la ampliación del acceso ciudadano.....222

8.3.1 El despliegue de Canal 7 en las redes. Entre la audacia y la dependencia.....224

8.3.2 La etapa digital en Radio Nacional. Avances y reformulaciones de un proyecto en desarrollo.....229

8.3.3 Similitudes y diferencias en la estrategia digital de Canal 7 y Radio Nacional...231

8.4 Archivo histórico de RTA S.E. La generación de capacidades para administrar y producir contenidos históricos.....233

8.5 Diversidad y pluralismo en Canal 7 y Radio Nacional Buenos Aires. Los debates sobre la agenda en la esfera audiovisual comercial y concentrada.....235

8.5.1 Objetivos y tendencias en la programación de Canal 7 y Radio Nacional Buenos Aires.....236

8.5.2 La interpretación de lo público y los debates sobre el pluralismo.....240

8.5.3 Diversidad y pluralismo en Canal 7. La diferenciación en la agenda periodística y el sesgo oficialista.....245

8.5.4 Apuntes para una reflexión productiva sobre la diversidad y el pluralismo en los medios estatales.....262

8.6 Conclusiones preliminares sobre el acceso ciudadano en Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado en el periodo 2010-2015.....268

Capítulo 9: Participación ciudadana en RTA S.E. La búsqueda incompleta de nuevas dinámicas de funcionamiento.....271

9.1 El financiamiento de RTA S.E. Regularidades en la tendencia de crecimiento y la aparición de mecanismos de control.....271

9.2 Dinámicas para la toma de decisiones en RTA S.E. Lógicas enriquecidas y limitaciones prácticas de los mecanismos de participación.....280

9.2.1 El Consejo Consultivo Honorario de los Medios Públicos. Un recorrido tardío e inconcluso.....	291
9.2.2 Dinámicas para la construcción de la programación en los medios de RTA S.E. Apuestas para traducir la presión.....	293
9.3 Conclusiones preliminares sobre la participación ciudadana en Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado en el periodo 2010-2015.....	303

Capítulo 10: Nuevo protagonismo y limitaciones de los medios del Estado nacional en un escenario audiovisual comercial y concentrado.....306

10.1 Cambio y continuidades en un largo proceso. Reposicionamiento e incidencia gubernamental en los medios estatales en el escenario audiovisual comercial y concentrado.....	307
10.2 Conclusiones sobre el indicador de acceso ciudadano en los medios del Estado nacional. Ampliación de capacidades y restricción en la diversidad interna.....	311
10.3 Conclusiones sobre el indicador de participación ciudadana en los medios del Estado nacional. De los límites normativos a los límites de la implementación.....	313
10.4 Sobre la independencia, la diversidad y el pluralismo en los medios estatales....	316
10.5 Sobre el financiamiento de los medios estatales.....	319
10.6 Caminos abiertos para profundizar conocimientos.....	321
Referencias bibliográficas.....	323
Anexo 1.....	334
Anexo 2.....	337
Anexo 3.....	341
Anexo 4.....	342

Índice de gráficos y tablas

Gráfico 1. Etapas de la investigación.....	24
Gráfico 2. Conformación del marco teórico-metodológico.....	27
Gráfico 3. Proporción entre fuentes ejecutivas y parlamentarias según jurisdicción en los noticieros de los 5 canales abiertos de CABA.....	248
Gráfico 4. Cantidad de fuentes parlamentarias y de noticias en las que aparecen las mismas según canal de televisión.....	248
Gráfico 5. Fuentes parlamentarias, partidarias y dirigenciales sin cargos públicos según fuerza política en noticieros de Canal 7.....	249
Gráfico 6. Proporción de fuentes parlamentarias oficialistas y opositoras en noticieros de Canal 7.....	249
Gráfico 7. Proporción de fuentes parlamentarias del oficialismo y de la oposición en noticieros de los 5 canales de aire de CABA.....	250
Gráfico 8. Proporción de fuentes parlamentarias, partidarias y dirigenciales sin cargos públicos según fuerza política en noticieros de los 5 canales de aire de CABA.....	250
Gráfico 9. Distribución de los Tópicos Agrupados según cantidad y duración de las noticias en el monitoreo 2013.....	253
Gráfico 10. Contribución de cada canal a una selección de nueve tópicos agrupados, en cantidad de noticias en el monitoreo 2013.....	253
Gráfico 11. Distribución de los tópicos agrupados según cantidad y duración de las noticias en el monitoreo 2014.....	254
Gráfico 12. Contribución de cada canal a una selección de nueve tópicos agrupados, en cantidad de atribuciones en el monitoreo 2014.....	254
Gráfico 13. Distribución de los tópicos agrupados según cantidad y duración de las noticias en el monitoreo 2015.....	255
Gráfico 14. Contribución de cada canal a una selección de nueve tópicos agrupados, en cantidad de atribuciones en el monitoreo 2015.....	255
Gráfico 15. Distribución del tópico prevalente según cantidad y duración de las noticias en Canal 7 (2014).....	256
Tabla 1. Indicador de acceso ciudadano en la convergencia de sectores.....	93
Tabla 2. Indicador de participación ciudadana en la convergencia de sectores.....	101
Tabla 3. Indicadores macroeconómicos relevantes del periodo 2003-2015.....	113

Tabla 4. Presupuesto del SNMP durante el periodo 2003-2009.....	162
Tabla 5. Presupuesto por habitante para medios estatales en 10 países. Año 2004.....	165
Tabla 6. Resumen de obras y equipamiento tecnológico del periodo 2010-2014.....	220
Tabla 7. Público destinatario de la programación de Canal 7.....	258
Tabla 8. Regiones del país tematizadas en Canal 7.....	259
Tabla 9. Presencia regional en la agenda informativa de Canal 7.....	260
Tabla 10. Diversidad de voces en las noticias políticas de Canal 7.....	261
Tabla 11. Presupuesto de RTA S.E. del periodo 2010-2015.....	274
Tabla 12. Presupuesto de RTA S.E. Variación interanual y presupuesto por habitante (2010-2015).....	276
Tabla 13. Comparación entre presupuestos mensuales promedio por trabajador de empresas estatales de medios.....	278

Agradecimientos

La finalización de esta tesis hubiese sido imposible sin el aporte de muchas personas. He comprobado que la construcción de conocimiento es un proceso colectivo, intelectual, trabajoso, mundano, afectivo y de largo aliento. Por eso quiero agradecer a todos y todas quienes me han sostenido y acompañado en estos últimos 5 años.

A todos/as los/as entrevistados/as que han enriquecido este trabajo con su experiencia, y en algunos casos con documentos muy valiosos.

A mi director, Damián Loreti, por la confianza, la generosidad, las enseñanzas, las pistas, las exigencias y el respeto por el trabajo.

A mi co-director, Santiago Marino, por el acompañamiento incondicional y la motivación incomparable. Por prestar el oído para la catarsis y la angustia. Por su amistad franca, su capacidad, sagacidad y sinceridad.

A mi compañera Sol y a mi hija Simona, por su amor, su comprensión, sus palabras y sus sonrisas. Por su piedad cada vez que pedí un minuto más para cerrar una idea o cada vez que prometí que sería la última corrección.

A mis padres, Martha y Nino, por la libertad, los valores compartidos y su indulgencia.

A mis hermanas, Carolina y Martha, por cuidarme silenciosamente.

A mis amigas Paula y Maru, por acompañar en las buenas y en las malas. Por el cariño, la franqueza y los consejos.

A mis amigos formoseños (Tola, Grego, Matí, Navas, Hugo, Peceto, Nico, Patún, Jorge, Facu y Cristobal) por hacer todo esto más divertido y razonable. Especialmente a Guido, por estar cuando había que estar, con una mano para Simona y otra para Sol.

A mis amigos/as y compañeros/as de la radio comunitaria (Gastón, Ximena, Larisa y Agustín), por el marco teórico-práctico. A Ernesto, por abrirme caminos y por la confianza.

A Soledad Segura, por invitarme al equipo de investigación desde donde surgieron preguntas fundamentales para este trabajo.

A Paula Pedelaborde, por hacerme un lugar en la Universidad Nacional de La Pampa.

A los y las integrantes de los grupos de estudio en la Universidad Nacional de Quilmes y en la Universidad del Salvador, por colaborar con sus reflexiones al desarrollo de esta tesis.

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

Primera parte: Definiciones teóricas y metodológicas

Capítulo 1: Los medios estatales como problema de investigación

1.2 Introducción

Los medios estatales han sido objeto de debate político y académico recurrente a lo largo del siglo XX en Argentina. Sin embargo, en el inicio del 2000 ocupaban un lugar marginal en la preferencia del público y la incidencia social de sus programaciones era imperceptible, en un contexto mediático dominado por la lógica comercial. El ingreso al nuevo siglo llegó con la novedad del creciente interés de gobiernos latinoamericanos en impulsar a las emisoras estatales nacionales en el escenario audiovisual (Becerra et al., 2012; Kitzberger, 2010). En algunos países esa iniciativa se plasmó con la elaboración de normativas que les ofrecían nuevos horizontes institucionales, y Argentina no fue la excepción (Linares, 2016a). Este panorama abrió un campo de interrogantes valiosos respecto a las características que asumieron en los distintos países los procesos que buscaban la recuperación de los medios administrados por el Estado.

Este trabajo retoma la tradición de los estudios latinoamericanos críticos sobre políticas de comunicación y se complementa con las discusiones históricas en torno al derecho a la información. Desde allí construye el marco teórico de referencia para sus reflexiones y para su planteo metodológico. La consideración de los medios audiovisuales del Estado nacional como problema de estudio se define aquí desde un enfoque sobre los mismos como parte de las industrias culturales. Por tanto, el marco teórico para el análisis contempla su dimensión económica, en tanto su actividad ingresa en cadenas económicas de valor, y su dimensión cultural, en tanto sus contenidos audiovisuales reproducen información, conocimiento y expresiones artísticas.

Esta tesis propone un análisis sobre las políticas de comunicación involucradas en la administración de los medios del Estado nacional en Argentina durante el periodo 2003-2015. Para el abordaje de este proceso se utilizan los conceptos operativos de acceso y participación ciudadana. La utilización de estos indicadores cualitativos como guías en el diseño de la investigación permite un acercamiento sobre diferentes dimensiones del funcionamiento de estos medios y sobre su vinculación con el resto del paisaje mediático. De este modo, este trabajo plantea vincular el proceso de

administración de los medios estatales con el conjunto de políticas desarrolladas en el sector audiovisual durante la etapa seleccionada.

Como parte del diseño de la investigación se realiza también una actualización de los conceptos de acceso y participación ciudadana, desarrollados inicialmente para el abordaje de sistemas mediáticos analógicos. Esta redefinición los integra al proceso de transformaciones en el sector de las comunicaciones reconocido como convergencia.

La etapa seleccionada para el análisis se encuentra cortada por la sanción de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (Ley 26.522), que incluye un apartado específico destinado al ordenamiento institucional de los servicios audiovisuales del Estado nacional. Por tanto, en el periodo de análisis recortado se encuentra uno de los mayores atractivos de esta investigación, pues permite analizar la institucionalización de la normativa, y a partir de allí realizar comparaciones con el periodo previo. La relevancia de realizar balances sobre la instancia de implementación reside en su contribución al debate sobre la misma normativa, ya que en muchas ocasiones las falencias o desaciertos en la implementación pueden ser utilizados para la impugnación de la totalidad de una política o ley determinada. Del mismo modo, el eventual reconocimiento de una aplicación ajustada a la letra de la norma colabora en reconocer límites o vacíos de la regulación.

Adicionalmente, los trece años abordados están marcados por la continuidad de una misma fuerza política en el ejercicio del Poder Ejecutivo Nacional. Esta situación permite reconocer regularidades y/o rupturas en las políticas destinadas a los medios estudiados. En función de estas posibilidades, este trabajo retoma los desarrollos y hallazgos realizados en la tesis de Maestría que forma parte del mismo proyecto de investigación que culmina en este texto. En efecto, esa tesis reconstruyó desde los mismos indicadores propuestos aquí el proceso de administración de los servicios audiovisuales del Estado nacional desde 2003 hasta el momento de sanción de la ley 26.522 en 2009.

Esta investigación entiende que abordar las políticas destinadas a los medios estatales nacionales contribuye a la construcción de conocimientos sobre la especificidad de estas organizaciones en sociedades capitalistas periféricas como Argentina. Además, permite reconocer continuidades y/o rupturas en la gestión de las mismas a lo largo de la historia (y en este caso, a lo largo de una etapa política reciente). Por último, la propuesta ayuda a reconocer la coherencia o incoherencia de estas políticas con el resto de las iniciativas para el espacio mediático y entrega pistas sobre

una concepción del Estado en un periodo histórico particular. Se entiende entonces que el abordaje sobre los medios estatales colabora con un proyecto más amplio de reconocer las tendencias de las políticas de comunicación en el marco de un proceso político global.

En el primer capítulo se define el objeto de estudio, se justifica su elección y se presentan las preguntas que guían el trabajo. En el segundo capítulo se desarrolla el marco teórico que permite reconocer la perspectiva disciplinar desde la que se aborda, comprende y construye el problema de la investigación. En el capítulo tres se delimitan los alcances del diseño metodológico y se explican los conceptos operativos clave que organizan las preguntas para ser respondidas por el trabajo. En el capítulo cuatro se construye el contexto histórico fundamental en el que se inscribe la actividad de las instituciones analizadas. En el capítulo cinco se avanza desde el indicador de acceso ciudadano en el análisis del Sistema Nacional de Medios Públicos durante el periodo 2003-2009. Con foco en esa etapa, el sexto capítulo describe el funcionamiento de la misma institución desde el indicador de participación ciudadana. El capítulo siete realiza un análisis sobre la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual a partir de la guía ofrecida por los indicadores señalados. El octavo capítulo aborda desde el indicador de acceso ciudadano el desempeño de Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado durante el periodo 2010-2015. Esta corporación reemplaza al Sistema Nacional de Medios Públicos desde la sanción de la citada norma. En el capítulo nueve se toma el indicador de participación ciudadana para la descripción del proceso experimentado por Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado entre los años 2010 y 2015. Finalmente, en el décimo capítulo se presentan las conclusiones donde se plantean las comparaciones entre las etapas recortadas por el análisis y partir de allí se reflexiona sobre la implementación de la ley 26.522.

Esta tesis construye un objeto de estudio en un periodo particular de la historia argentina. Desde el diseño metodológico propuesto, los hallazgos sobre las instituciones analizadas no escinden el funcionamiento de las mismas del contexto audiovisual en el que desempeñaban su actividad. De esta forma, el trabajo entrega conclusiones surgidas del análisis empírico de los casos en el vínculo con su entorno específico. Pero al mismo tiempo, desde esas reflexiones se desprenden generalizaciones teóricas que debaten con definiciones de otros autores sobre los medios estatales.

1.2 Definiciones iniciales de la investigación

El objeto de estudio de este trabajo está constituido por la institución encargada de administrar los medios del Estado nacional de Argentina durante el periodo 2003-2015. Entre 2003 y 2009 esa tarea la realizó el Sistema Nacional de Medios Públicos (en adelante, SNMP) mientras entre 2009 y 2015 el mismo rol fue desempeñado por Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado (en adelante, RTA S.E.). Estas dos instituciones son referentes empíricos de la investigación en sus respectivas etapas históricas de funcionamiento dentro del periodo recortado. Se entiende aquí como referentes empíricos al espacio físico, geográfico y/o temporal delimitado desde donde se construye la base documental de la investigación. Se diferencian del objeto de estudio en que este último es una definición conceptual que articula datos empíricos y nociones interpretativas (Achilli, 2005).

A partir del recorte realizado, el objeto de estudio se compone de las organizaciones estatales que administraron, en diferentes momentos históricos, un grupo de medios de comunicación al 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 del objeto de estudio que este trabajo intenta describir y analizar. Esto es, el funcionamiento del SNMP y de RTA S.E. se plasma sobre un conjunto de medios de comunicación. 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 y en RTA S.E. en diferentes momentos del periodo analizado: Canal 7 y LRA1 Radio Nacional Buenos Aires. La elección de los mismos responde a que son los medios con más antigüedad y mayor tamaño en las instituciones analizadas, tanto en términos infraestructurales como de dotación de personal. Además, se trata de las emisoras estatales incluidas en el SNMP y en RTA S.E. con mayor alcance potencial de sus señales durante el periodo recortado. Estas dimensiones convierten a estos medios en espacios productivos para reconocer en forma profunda y sistemática algunas cristalizaciones empíricas del desenvolvimiento de las instituciones que componen el

objeto de estudio. Esta selección no desconoce que el SNMP primero y luego RTA S.E. incluyeron también a las estaciones de Radio Nacional en cada provincia del país. 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 válidas sobre el objeto de estudio. El SNMP y RTA S.E. se constituyen, cada una en su momento histórico, como instituciones burocráticas estatales contenedoras 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 y de RTA S.E. 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 proceso de administración planteado por las instituciones que componen el 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 y de RTA S.E. Los dos medios señalados se suman entonces a la investigación como parte de los referentes empíricos reconocidos.

En términos temporales, esta tesis aborda el periodo comprendido por los tres mandatos constitucionales en los que la fuerza política Frente para la Victoria ejerció el Poder Ejecutivo nacional. El inicio de la etapa está marcado por la asunción del primer presidente perteneciente a esa fuerza política y el cierre está delimitado por la llegada al Ejecutivo nacional de la alianza política Cambiemos.

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 2015, último día de la segunda presidencia de Cristina Fernández de Kirchner. Al mismo tiempo, la fecha establecida

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.

como cierre del periodo de análisis coincide con el último día en funciones del presidente del directorio de RTA S.E., Tristán Bauer, designado el 14 de diciembre de 2009 por el Ejecutivo en manos de Cristina Fernández. Por lo tanto, el recorte temporal permite abordar al objeto de estudio durante toda la etapa kirchnerista y al mismo tiempo coincide con la temporalidad en la que quienes encabezaron el SNMP y RTA S.E. fueron designados desde el Ejecutivo conducido por el kirchnerismo².

La selección del periodo de análisis contempla también que durante su transcurso el Congreso nacional sanciona la ley 26.522, Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (en adelante, LSCA), la cual crea a RTA S.E. como nueva empresa estatal para administrar los medios del Estado nacional. La normativa incluye un apartado para indicar un ordenamiento institucional renovado y con características específicas para esta corporación, así como una serie de objetivos y obligaciones para organizar su funcionamiento. De este modo, la puesta en práctica de esta regulación introduce una situación novedosa a partir de diciembre de 2009 en el modelo institucional para la administración de los medios del Estado nacional³. Esto es, durante el periodo existen dos marcos regulatorios diferentes para el funcionamiento de los medios del Estado nacional y dos estructuras institucionales distintas en términos normativos para su administración. La sanción de la LSCA durante la etapa analizada genera una complejidad particular a la hora de considerar y construir el objeto de estudio. La conversión del SNMP en RTA S.E. a partir del 10 de diciembre de 2009⁴ significa un hito que marca dos “momentos institucionales” diferenciados para nuestro problema de investigación. Por lo tanto, la caracterización del proceso de administración de los medios del Estado nacional durante el periodo requiere, por un lado, el análisis por separado de esos dos “momentos institucionales”, y por el otro, el análisis comparativo de los mismos.

Por otra parte, la definición del objeto de estudio no desconoce tampoco que durante esta etapa surgen nuevos canales de televisión en la órbita del Estado nacional:

² Se reconoce en este trabajo con el término “kirchnerismo” o “kirchneristas” al grupo de fuerzas políticas (partidos y organizaciones políticas) que durante el periodo 2003-2015 se reconocieron como oficialistas y acompañaron o sostuvieron al gobierno nacional. Este movimiento político estuvo encabezado inicialmente por Néstor Kirchner y luego por Cristina Fernández de Kirchner. En términos electorales, esta alianza estuvo reconocida en esta etapa como Frente para la Victoria, entendido como coalición de organizaciones políticas.

³ El decreto 1.526 del 21 de noviembre de 2009 reglamenta la creación de RTA S.E. y su estatuto social. Allí se dispone que el organismo inicie sus funciones el 10 de diciembre de 2009, por lo que el SNMP tiene su último día de actividad el 9 de diciembre de ese año.

⁴ RTA SE inició formalmente su funcionamiento el 10 de diciembre de 2009.

Canal Encuentro, Pakapaka, DeporTV, TecTV, IncaaTV, Acua Mayor y Acua Federal. Sin embargo, se trata emisoras gestadas y administradas por fuera del SNMP y de RTA S.E. Por lo tanto, no se presentan como unidades desde cuyo abordaje puedan alcanzarse conclusiones sobre las instituciones que componen el objeto de estudio. La vinculación de estas nuevas señales con el SNMP y con RTA S.E. plantea un terreno de análisis valioso para ser recorrido en otros trabajos⁵. Se plantea entonces que el reconocimiento del proceso de administración de los medios estatales nacionales en el SNMP y en RTA S.E. como estructuras burocráticas institucionales particulares es un paso previo necesario para conocer su vinculación con otros medios estatales en trabajos posteriores.

La selección de esta etapa se justifica en la búsqueda de reconocer y analizar las iniciativas destinadas a la gestión de los medios del Estado nacional como parte de las políticas públicas de comunicación extendidas a todo el entorno mediático. Esto es, la comprensión de las políticas destinadas al amplio sector comunicacional durante un periodo político particular requiere, entre otras dimensiones, el abordaje particularizado sobre las acciones realizadas por diferentes actores para delinear un modo de administración de los medios estatales nacionales. Dicho de otro modo, para reconocer la orientación de la intervención del Estado nacional en el escenario mediático en una etapa histórica es ineludible analizar el funcionamiento los medios de comunicación cuya administración y propiedad detenta institucionalmente el mismo Estado nacional. 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, marcado por la continuidad durante trece años de una misma fuerza al frente del Poder Ejecutivo Nacional (en adelante, PEN).

1.3 Objetivo general y objetivos específicos

El objetivo general de este trabajo es describir el proceso de administración de los medios del Estado nacional desarrollado en el SNMP y en RTA S.E. durante el periodo de gobiernos kirchneristas entre los años 2003 y 2015 con el fin de evaluar sus dimensiones democratizadoras y no democratizadoras en el marco de la puesta en

⁵ 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.

práctica de una política pública de comunicación. Se propone realizar esta descripción a través de la aplicación analítica de los conceptos de acceso y participación ciudadana.

La reconstrucción de este proceso de administración de los medios del Estado nacional desarrollado en el SNMP y en RTA S.E. durante el periodo indicado resulta de concretar los siguientes objetivos específicos:

a) describir las condiciones de acceso y participación ciudadana en los medios de comunicación del Estado nacional administrados por el SNMP entre 2003 y 2009, en la normativa y en la práctica.

b) describir las condiciones de acceso y participación ciudadana en los medios de comunicación del Estado nacional administrados por RTA S.E. entre 2010 y 2015, en la normativa y en la práctica.

c) reconocer las relaciones producidas entre las indicaciones normativas sobre el acceso y la participación ciudadana en las instituciones analizadas y la práctica vinculada a esos indicadores.

d) identificar continuidades y/o rupturas en las condiciones de acceso y participación ciudadana durante el periodo analizado a partir de comparar los distintos “momentos institucionales” marcados por la sanción de la Ley 26.522.

1.4 Preguntas de investigación e hipótesis

Este trabajo intenta responder a una serie de preguntas fundamentales que guardan coherencia con los objetivos trazados:

¿Qué cambios propició en términos de acceso y participación ciudadana la sanción de la LSCA en el proceso de administración de los medios estatales desarrollado por y en el SNMP?

Para contestar esto debe responderse primero a otros interrogantes: ¿De qué manera la normativa previa a la LSCA y las acciones del SNMP respondían a los indicadores de acceso y participación ciudadana? y ¿Qué indicaciones incluidas en la ley 26.522 planteaban nuevos desafíos a los medios del Estado nacional según los indicadores trabajados?

Luego de responder esto, es preciso atender a nuevos interrogantes que cierran el proceso: ¿Cómo abordó RTA S.E. las indicaciones de la LSCA que planteaban demandas de acceso y participación ciudadana? ¿Qué continuidades y/o rupturas es posible encontrar en los “momentos institucionales” reconocidos desde los espacios de interrogación marcados por los indicadores elegidos? ¿Qué tendencias es posible visualizar en las instituciones analizadas en todo el periodo recortado en función de los indicadores trabajados?

La hipótesis que intenta confirmar este trabajo señala que el paso del SNMP a RTA S.E. con la sanción de la LSCA ofreció un marco institucional que respaldó las tendencias de potenciación de las dimensiones de acceso ciudadano y que generó condiciones productivas para la instalación paulatina de dinámicas superadoras, aunque inconclusas, de participación ciudadana. Esta hipótesis sostiene también que la dinámica de aplicación de la nueva regulación no impidió la incidencia del PEN en las decisiones de las instituciones analizadas.

1.5 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.

El trabajo inicia con 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, la hipótesis y la pregunta de trabajo. En esta decisión se incluyen las definiciones referidas tanto a la tesis de Maestría como a la tesis de Doctorado, en tanto la primera se entiende como parte del proyecto de investigación que finaliza en este trabajo. Esto es, los planteos respecto al recorte temporal, los objetivos y la hipótesis de esta tesis incluyeron en su proyección la realización de la tesis de Maestría, entendida como paso previo y necesario en el proceso de construcción de conocimiento.

Con esa guía más precisa para organizar las tareas en el corto, mediano y largo plazo, 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 y de reconocer marcos ordenadores de la información se redacta el apartado teórico-metodológico de la tesis de Maestría. 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.

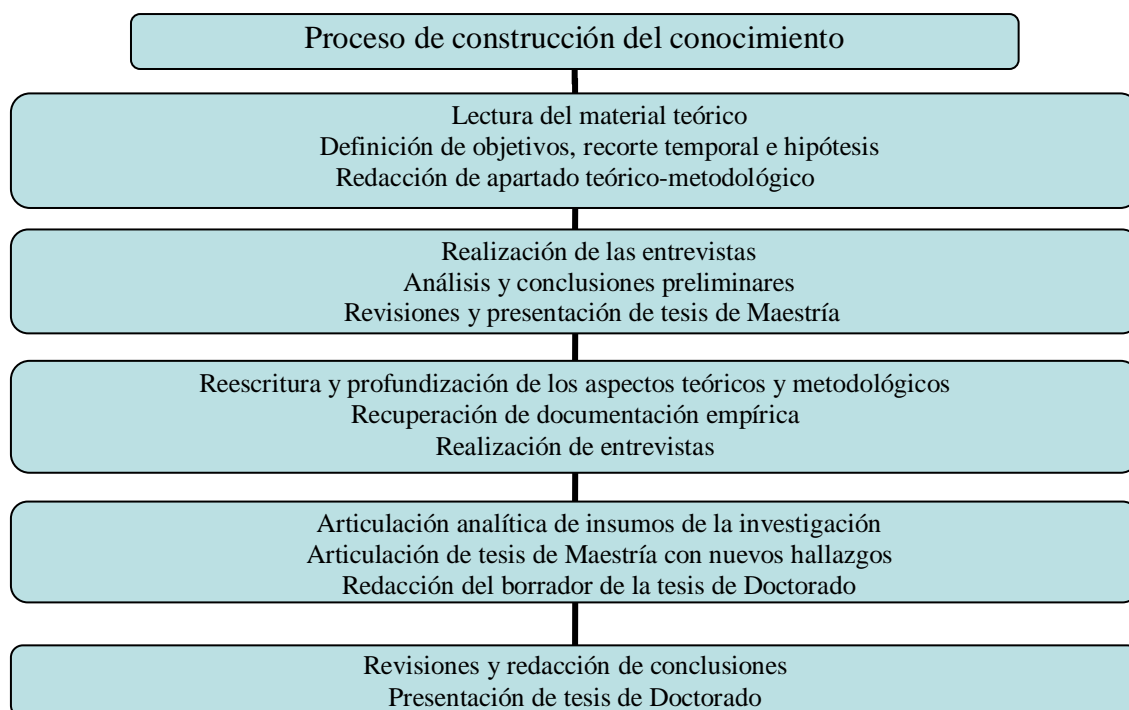
Finalizada una primera serie de 20 entrevistas, inicia el proceso de sistematización de la información recabada por medio de las entrevistas y los textos que aportan información específica sobre el objeto de estudio. A partir de esta organización temática y de contenidos se inicia la escritura de aquello que surge del análisis de los testimonios y los textos seleccionados. A partir de allí se avanza en la articulación de los distintos apartados de la tesis de Maestría hasta su presentación.

Con un primer resultado del proceso de investigación proyectado inicialmente⁶, se atraviesa una nueva etapa de recuperación de textos teóricos para sustentar el apartado teórico-metodológico de la tesis de Doctorado, cuyo resultado es la profundización de los aspectos trabajados en la tesis de Maestría. Al mismo tiempo, se intensifica la búsqueda de documentación para enriquecer el corpus empírico construido. Esto conduce a realizar una tanda de 12 entrevistas que permiten completar un total de 32 entrevistas semi-estructuradas, consideradas herramientas fundamentales para reconstruir el proceso indicado en los objetivos de la investigación. En ese momento se encuentran sentadas las bases teóricas y empíricas para realizar el encadenamiento analítico de: a) textos académicos; b) testimonios; c) registros personales; d) documentación recopilada; y e) normativa específica. El resultado de ese proceso desemboca en un primer borrador de la tesis de Doctorado. De allí en adelante es el tiempo de la corrección del texto, primero de fondo y luego de forma.

Una periodización de la investigación puede reconocer las siguientes 5 etapas:

⁶ Este resultado lo constituye la tesis de Maestría.

Gráfico 1. Etapas de la investigación



Fuente: elaboración propia

Capítulo 2: Estudios críticos latinoamericanos sobre políticas de comunicación y una concepción amplia de la libertad de expresión

Este capítulo desarrolla el marco teórico en el que se desenvuelve este trabajo y las definiciones fundamentales para comprender tanto los problemas abordados como las características del objeto de estudio construido.

Esta tesis aborda las instituciones que administraron los medios de comunicación 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 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” (Ídem,

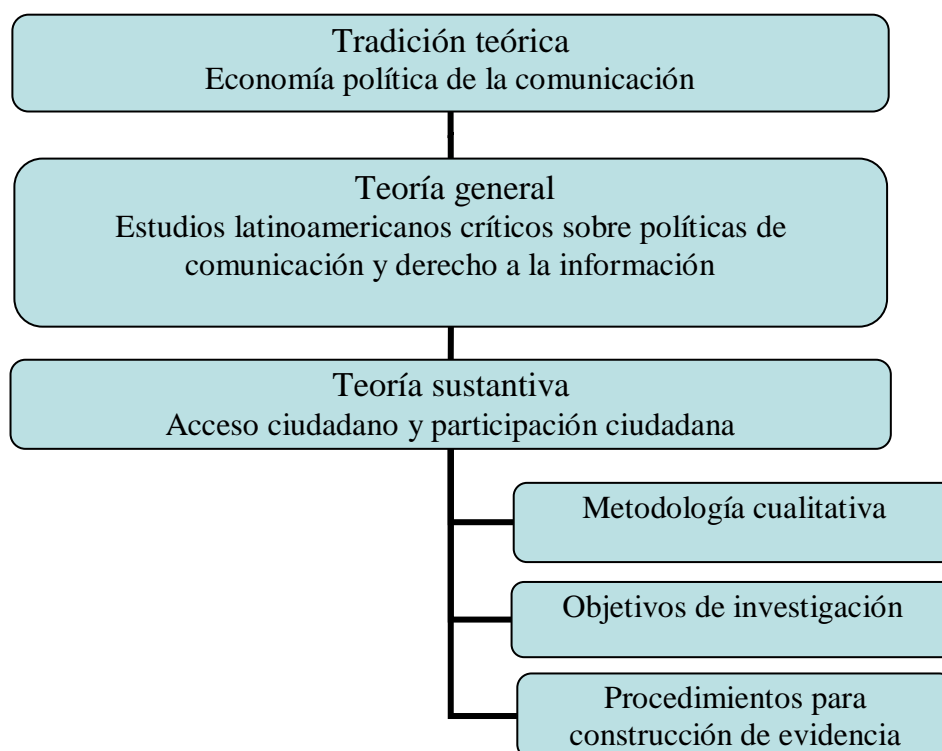
2005: 34).

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”. Así, se 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 particular y ajustado al problema de investigación.

El trabajo recoge una perspectiva disciplinar: la economía política de la comunicación, 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:

Gráfico 2. Conformación del marco teórico-metodológico



Fuente: Elaboración propia.

El primer paso en la construcción del marco teórico es la elaboración del estado de la cuestión, entendido como momento analítico preeliminar indispensable para el reconocimiento de aportes fundamentales, vacancias investigativas y debates abiertos en torno al problema de investigación. Más adelante, se presenta una reseña de la historia de los estudios latinoamericanos 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. Finalmente, se desarrollan definiciones guías construidas para esta tesis sobre el derecho a la información y los medios estatales.

2.1 Estado de la cuestión

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

institucionales. Estos debates han transitado espacios como asambleas gremiales de trabajadores de prensa y del sector audiovisual, los mismos medios de comunicación, 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). Se trata de un tema que no estuvo ausente de la investigación académica vinculada a la comunicación y la cultura en Argentina y en América Latina.

Más allá de los trabajos vinculados a este tema en Argentina, los estudios sobre los medios estatales o sobre el servicio público de radiodifusión tienen una larga tradición, particularmente en la región en la que estas experiencias tuvieron mayor desarrollo: Europa occidental⁷. Williams (1974) reconoce tempranamente los motivos que confluyeron durante el primer tercio del siglo XX para el surgimiento de la British Broadcasting Corporation (BBC). Con ella nace un modelo de organización de la radiodifusión, definida como servicio público, con características específicas y opuesto al planteado en Estados Unidos, conocido como el modelo comercial. Este análisis plantea con lucidez la relación entre la regulación normativa del desarrollo tecnológico, la organización institucional de los medios de comunicación, su modelo de financiamiento y las características de los contenidos producidos.

Dos décadas más tarde, Blumler (1993) repasa las particularidades y valores de lo que se conocía como el modelo de servicio público extendido en Europa occidental. Lo hace en el marco del reciente ingreso de canales con fines de lucro a la oferta audiovisual de la mayoría de los países europeos. En el mismo contexto mundial, Tremblay (1988) aborda la noción de servicio público en la radiodifusión. A partir del análisis de la experiencia canadiense, el autor reivindica la vigencia del concepto ante el avance de la lógica comercial en las comunicaciones.

La bibliografía respecto a la cuestión en la región de Europa occidental es profusa y de larga data. De esta se nutre el análisis que realiza Mastrini (1995), quien enlaza argumentos económicos, políticos y culturales para explicar el camino recorrido por los medios públicos europeos desde su surgimiento hasta la década del 90. En ese

⁷ En este apartado se utilizan indistintamente términos como medios estatales, medios públicos, servicio público de radiodifusión o medios con misión de servicio público para hacer referencia genérica a un mismo tipo de medio de comunicación, problematizado en este trabajo. Esto responde a que en la redacción se intenta respetar la terminología utilizada por cada autor reseñado. Sin embargo, como se explica en el apartado 2.6, este trabajo no entiende como sinónimos o intercambiables a las nociones de medios estatales y medios públicos (medios de servicio público) pues refieren a realidades distintas. Por tal motivo, se utiliza la denominación medios estatales para hablar del objeto de estudio, en función de su propiedad o administración estatal.

mismo decenio surgen los textos más robustos referidos al tema desde la reflexión latinoamericana, los cuales analizan la experiencia europea y de la propia región. Pasquali (1991 y 1995) es pionero en este recorrido al enumerar una lista propositiva y de referencia sobre las características que deben asumir los medios estatales en América Latina. Barbero, Rey y Rincón (2000) presentan un documento de análisis y sugerencias sobre los desafíos de la televisión pública para integrar las dimensiones cultural y educativa a sus contenidos. En estos textos se destaca el rol asignado a los medios públicos para la generación de ciudadanía.

De esas primeras reflexiones nace un libro donde el análisis sobre la televisión pública en América Latina está marcado por los desafíos planteados por las novedades tecnológicas y los cambios en el espacio público. Se trata de una compilación realizada por Rincón (2001) que ofrece una serie de interrogantes teóricos y prácticos sobre el tema desde la propia experiencia latinoamericana⁸. El libro tiene el mérito de recuperar las reflexiones latinoamericanas de su década precedente sobre estos medios y de proyectar propuestas hacia el futuro. Desde allí, se plantean líneas de acción para los propios hacedores de políticas. Si bien el libro citado se enfoca mayormente en los interrogantes vinculados a la generación de contenido que responda a necesidades identitarias y culturales, no ahorra páginas para abordar cuestiones institucionales y de financiamiento en un contexto económico regional signado por las consecuencias de políticas económicas de corte neoliberal. A partir de una evaluación del mismo contexto económico y político, Fuenzalida (2001) repasa la situación de estos medios en América Latina y plantea la necesidad de una reforma en la televisión pública para hacer frente a los intentos de privatización. Su enfoque expresa la búsqueda de un modelo latinoamericano para la gestión en un texto que complementa una mirada sobre la narrativa audiovisual, el aspecto institucional y las características de la conducción administrativa. En ambos libros se enfatiza en la necesidad de estos medios de lograr autonomía de gestión y editorial, además de un vínculo con audiencias masivas que legitimen su actividad.

Al finalizar la primera década del siglo XXI, Mastrini (2013b) traza un balance de la investigación latinoamericana enfocada en los medios públicos e indaga las demandas y propuestas realizadas desde grupos organizados de la sociedad civil sobre este tipo de emisoras. Además de visitar la noción de servicio público desde la

⁸ El libro incluye textos de Barbero, Rey Beltrán, Portales, Fuenzalida, Mazzioti, Orozco Gómez y Montero Otondo.

perspectiva y la experiencia latinoamericana, el autor abre un espacio de interrogantes generado por el futuro de los medios públicos en el entorno audiovisual digitalizado.

De las producciones realizadas sobre la problemática desde las organizaciones de la sociedad civil debe destacarse el modelo de legislación para las emisoras de servicio público propuesto por Artículo XIX (2005) y la contribución realizada por el colectivo Intervozes (2009) para el Segundo Foro de TVs Públicas de Brasil. El primer caso traslada principios teóricos y estándares internacionales a una texto legal base donde sobresale la búsqueda de asegurar la independencia institucional pero sin desconocer las particularidades de los contextos. El segundo aporte brinda una propuesta contextualizada para la construcción de una política pública que retome la historia local brasileña vinculada a la problemática y enfatiza en las formas posibles de participación ciudadana en estos medios. El grupo de investigación brasileño propone pensar en un campo público de medios, constituido por experiencias con diferentes especificidades pero que deben recibir la atención de una política pública diferenciada, derivada de su carácter no comercial.

Dos libros completan hasta la fecha esta trayectoria de estudios realizados en la región o para la región sobre el problema de esta investigación. El Instituto de Estudios sobre Comunicación RTA (Guérin et al., 2013) compila un libro que reúne exposiciones de casos de medios estatales de Latinoamérica, realizadas en su mayoría por autoridades o directivos de los mismos. La compilación aporta también evaluaciones críticas sobre la trayectoria de estas emisoras, fundamentalmente referidas a su uso gubernamental, y deja recomendaciones para su desarrollo en el despliegue de la televisión digital. Un valor adicional que presenta este libro en función del periodo de análisis es la descripción, realizada por sus responsables, de los canales temáticos de gestión estatal surgidos en la última década en Argentina. Por último, Becerra, Arroyo, García Castillejo y Santamaría (2012) elaboran un diagnóstico realista sobre las prácticas positivas y negativas en los medios públicos latinoamericanos en dimensiones como la programación, los organismos de gobierno y las formas de financiamiento. A partir de allí extraen recomendaciones para la delimitación de un modelo para América Latina, entre las que no faltan apuntes sobre las nuevas plataformas de distribución como Internet y la televisión digital.

Tanto en estas últimas dos producciones como en el artículo de Mastrini (2013b) se destaca el resurgir del debate en la región en torno a estos medios desde ámbitos académicos, periodísticos, desde organizaciones de la sociedad civil y desde los mismos

Estados.

Si bien no se trata de trabajos de autores latinoamericanos o referidos a la región, cabe destacar por su originalidad y/o exhaustividad los artículos de Bardoel y d'Haenens (2008), Nord (2009) y Jakubowicz (2011). Allí abordan los desafíos (y las respuestas posibles) planteados por el entorno audiovisual digitalizado a la actividad de los medios de servicio público, particularmente a partir de la expansión de internet.

Otro tipo de estudios sobre la problemática que ha contribuido a generar en la última década un corpus más variado y profundo de análisis en la materia son las investigaciones de casos, regulación y/o políticas comparadas en torno a los medios públicos. Mendel (2011) realiza un extenso estudio de legislación comparada con ocho casos de los cinco continentes. Este libro fue producido en conjunto por Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) en Brasil y la corporación federal de los medios estatales brasileños, la Empresa Brasil de Comunicación (EBC). En él se abordan los casos de cada país desde una perspectiva de la libertad de expresión. Un abordaje semejante presenta el grupo brasileño de investigación Intervozes (2009) con la revisión de los modelos institucionales vigentes en doce países, además del caso brasileño. El libro se presenta como el repaso de experiencias internacionales para constituirse en una referencia teórica en el debate sobre las políticas de comunicación en ese país.

Un espacio en el que se ha producido una importante discusión en torno a este tipo de comunicación es el constituido por los foros y organismos multilaterales que dedican su atención a esta problemática. De tal forma, desde allí surgen publicaciones que engrosan el campo de reflexión sobre la administración de los medios estatales o públicos. La UNESCO (2001) pondera la relevancia de la radiodifusión pública para la construcción de la democracia en momentos en que el modelo comercial ya era dominante en los mercados del audiovisual. Este material explicita los principios, las misiones y las formas de organización que caracterizan al modelo de radiodifusión pública en un marco de cambios tecnológicos. El mismo organismo de la Organización de Naciones Unidas (ONU) edita un manual de mejores prácticas en la radiotelevisión de servicio público (Banerjee y Kalinga, 2006). Allí nuevamente se profundiza en aspectos regulatorios, de financiamiento, de objetivos e institucionales a la hora de dar forma a un modelo de televisión de servicio público. El libro reúne ejemplos y evaluaciones de diferentes casos nacionales para clarificar conceptos vinculados a la gestión de este tipo de medios.

Más cerca en el tiempo, bajo el patrocinio de UNESCO Brasil, Bucci, Chiaretti y Fiorini (2012) elaboran indicadores de calidad para aplicar en emisoras públicas. Este documento condensa en su propuesta la reflexión académica vinculada a este tipo de medios y brinda índices organizados y exhaustivos, alejados de parámetros mercantiles, para la evaluación externa y el autor-control en el desempeño de las corporaciones públicas de medios. En este camino, a partir de una iniciativa de la oficina de UNESCO para América Latina y el Caribe, Becerra y Waisbord (2015) esbozan un documento que sintetiza en ocho principios las orientaciones fundamentales que deben guiar la administración de estos medios al tiempo que ofrece sugerencias básicas sobre sus mandatos. El documento diagnostica la ausencia de ejemplos de medios de propiedad de estatal que hayan podido escapar de la tendencia de gubernamentalización en sus contenidos.

Una primera conclusión puede afirmar que la bibliografía regional vinculada al tema transita con recurrencia dos tipos de abordajes. Por un lado, la presentación de listados de principios o sugerencias, basados en reflexiones teóricas, herederos de la tradición abierta por Pasquali en la década del 90. Por el otro, la descripción de casos, que puede tomar la forma de análisis comparativos y también de comentarios sobre prácticas positivas. Estos análisis se enfocan en las formas de organización administrativa, en la regulación específica, en los modos de financiamiento, en las características de los mandatos y en la programación.

Del repaso realizado también surge que la reflexión sobre los medios estatales o públicos se reduce mayoritariamente a la televisión, y queda la radio notoriamente relegada. Además, se corrobora una vacancia importante en los estudios sobre las audiencias y su vinculación con este tipo de medios. Pese a existir numerosos documentos con recomendaciones y buenas prácticas, existen escasos planteamientos realistas, basados en evaluaciones empíricas, sobre alternativas de financiamiento en este tipo de emisoras. Pasquali (2004) formula una propuesta de análisis en un texto inédito que no fue continuado ni acompañado con planteos similares.

Es posible distinguir algunas conclusiones compartidas por la bibliografía latinoamericana sobre la problemática. Estas advierten sobre la tendencia a la utilización gubernamental de estos medios, sobre los escasos logros en términos de interpelación a las audiencias en las últimas décadas, y sobre el escenario mediático dominado por actores privado-comerciales en el que los medios estatales o públicos deben pensar su intervención. Una reflexión común en los textos producidos desde el inicio del siglo en

curso es la necesidad de la construcción de un modelo latinoamericano que tenga en cuenta las particularidades culturales de la región y que no se limite a producir imitaciones de prácticas europeas o de América del Norte.

Si bien no conforman un corpus abundante, existen indagaciones sistemáticas y profundas referidas a los medios estatales argentinos. La producción de Mindez (2001), resultado de su tesina de licenciatura, constituye un punto de partida fundamental para reconocer el recorrido institucional de Canal 7, que incluye cuestionamientos a las prácticas administrativas recurrentes y a la utilización gubernamental de distintas fuerzas políticas. La reconstrucción histórica de la actividad de Radio Nacional realizada por Ulanovsky (2011), encargada por la misma emisora, sobresale por su valor documental y por la escasez de estudios enfocados al medio radiofónico, aunque no se trate de un texto estrictamente académico. Este documento contiene también valiosas evaluaciones personales sobre sus gestiones de parte de los directores de Radio Nacional desde el retorno de la democracia. Si bien aborda un periodo acotado y de transición (2002-2003), la tesina de Cueva y Marino (2003) sobre Canal 7 tiene el mérito de reconocer actores fundamentales en la vida de la emisora y de trazar un diagnóstico que plantea contradicciones en el aspecto normativo y de financiamiento. Avilés Rodilla (2016) sistematiza los cambios regulatorios y de políticas que afectaron a la radio y la televisión estatal argentina desde inicios del siglo XX hasta 2015.

Sobre las instituciones que componen el objeto de estudio es posible reseñar un grupo de investigaciones recientes que han contribuido a enriquecer el abordaje en las páginas que siguen. Estos trabajos logran profundizar indagaciones en dimensiones específicas vinculadas al funcionamiento de diferentes medios de gestión estatal y/o de plantear comparaciones entre medios estatales con el consecuente logro de comprensiones contextuales productivas. De tal forma, estos textos son expresivos del renovado interés académico en el tema. Doyle, Mercadal y Monje (2013) avanzan en la caracterización de un sector emergente de medios públicos en el inicio de la segunda década del siglo XXI en Argentina. Las autoras incluyen en un mismo sector a emisoras estatales de distintas jurisdicciones y a los actores de derecho público no estatal reconocidos por la LSCA. Con esto, intentan reconocer puntos de encuentro históricos e indagar en posibilidades de articulación para dar respuesta a sus funciones y a principios vinculados a los servicios públicos de radiodifusión.

En un libro surgido de su tesis de Maestría, Maglieri (2016) plantea un primer acercamiento documentado y sistemático sobre las formas iniciales y exploratorias de

expansión a internet elegidas por Canal 7. Este libro encuentra complemento en la tesis de Maestría de Rivero (2014), quien retrata minuciosamente las políticas desarrolladas por la misma televisora en el periodo 2009-2014 para la visibilidad y la diseminación de sus contenidos en internet. Ambos trabajos dan cuenta de la ampliación de las condiciones de acceso ciudadano a la producción de la emisora estatal, incluso más allá de las fronteras geográficas nacionales. No obstante esto, el análisis de Rivero advierte sobre las limitaciones de los proyectos de este medio para proponer entornos tecnológicos para potenciar instancias efectivas de participación. El propio Rivero (2015) avanza un poco más en la misma dimensión analizada y compara las estrategias de utilización de internet de Canal 7 y Canal Encuentro, a las que reconoce diferenciadas aunque complementarias. En esta comparación, se subraya el aprovechamiento que realiza el Canal Encuentro de las características particulares de la red para facilitar la interacción con las audiencias/usuarios.

En la misma línea de desarrollos se ubica el texto de Labate (2016b) que describe el modo en que Canal 7 se inserta en el despliegue de la televisión digital, para desde allí realizar interrogantes respecto a los mecanismos de complementación de la emisora con otras señales estatales. En su tesis de Maestría, la propia Labate (2016a) ofrece una evaluación de referencia para este trabajo sobre el funcionamiento de Canal 7 en un periodo similar al aquí propuesto. La autora concluye que las políticas de comunicación destinadas a las emisoras estatales nacionales de Brasil y Argentina en el periodo 2003-2011 incluyeron iniciativas novedosas que valorizaron a estos canales pero no escaparon a la utilización gubernamental de esos espacios ni lograron mayores avances en la participación de la sociedad.

A estos trabajos es posible añadir textos de menor desarrollo o sistematicidad, o que forman parte de evaluaciones generales sobre políticas de comunicación. En estos casos se puede ubicar el diagnóstico sobre el SNMP trazado por Baladrón y Restovich (2005) en aspectos relevantes como el financiamiento o la infraestructura para emitir. Las síntesis elaboradas por Califano (2007) y por Mastrini y Marino (2008) sobre las tendencias en la administración de estos medios durante el gobierno de Néstor Kirchner constituyen también aportes valiosos aunque fragmentados. 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. Esta evaluación subraya tendencias históricas vinculadas a la cobertura territorial, los sesgos en los contenidos informativos y su expansión en el entorno digitalizado.

De tal forma, es posible señalar que aunque se trata de un tema crecientemente 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 en Argentina. 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. Recién en la segunda década del 2000 comienzan a observarse trabajos que profundizan en aspectos específicos vinculados a la temática o que plantean relaciones novedosas y productivas en términos de construcción de conocimientos. El trabajo pretende continuar y retomar estos esfuerzos para dar respuesta a esa vacancia de análisis exhaustivos sobre el objeto planteado.

2.2 Estudios sobre políticas públicas de comunicación. Tradición crítica latinoamericana

Esta tesis se piensa inserta en la tradición teórica de estudios latinoamericanos gestados en la década del '70 que se enriquecieron al calor de los debates académicos y políticos sobre las Políticas Nacionales de Comunicación (PNC) en la región. Al mismo tiempo, este corpus formó parte de las demandas por un Nuevo Orden Mundial de la Información y la Comunicación (NOMIC) en las organizaciones internacionales de diálogo multilateral como UNESCO. Es posible reconocer a este compendio 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). Esta tradición de estudios se constituye como propuesta diferenciada y opuesta 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 en el ámbito internacional.

Este trabajo retoma en un nuevo contexto el conjunto de preocupaciones alumbrado por el Informe MacBride, aprobado en la 21^a Asamblea General de la UNESCO en 1980. Se trata del texto que condensa gran parte de la discusión teórica y política de ese tiempo y que intentó colocar a la democratización de las comunicaciones como concepto guía en la agenda global sobre el sector. En este sentido, el documento define a la democratización como un proceso donde: “(a) el individuo se convierte en un participante activo y no en un mero objeto de la comunicación; (b) crece la variedad de mensajes intercambiados; y (c) aumenta la extensión y la calidad de la representación social o la participación en la comunicación” (MacBride et al., 1980: 166)⁹.

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 del marco teórico y en la construcción del diseño de la investigación. La decisión de utilizar las nociones de acceso y participación ciudadana como mecanismo de indagación al objeto de estudio es expresiva de ese anclaje teórico-político. Al mismo tiempo, la realización de esta tesis expresa la intención de contribuir desde la producción del conocimiento a la formulación de políticas o a la exigencia de su formulación. Esto se observa en el planteo que supone pensar el funcionamiento de los medios estatales 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 sobre la comunicación en la década del 70 encuentra su expresión más notoria en 1976 durante la Primera Conferencia Intergubernamental sobre Políticas de Comunicación en América Latina y el Caribe. Este encuentro se realiza en San José, Costa Rica, a partir de una convocatoria de la UNESCO durante la decimoséptima Conferencia General en 1974. Independientemente del fracaso que tuvieron las recomendaciones de esta reunión de hacedores de políticas a la hora de su implementación nacional, la Declaración de

⁹ Traducción del inglés: “Democratization can be defined as the process whereby: (a) the individual becomes an active partner and not a mere object of communication; (b) the variety of messages exchanged increases; and (c) the extent and quality of social representation or participation in communication are augmented”.

San José tiene el mérito 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 recomienda 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)

En aquella declaración se reconoce también “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”¹⁰.

A lo largo de la década del 70 las reflexiones sobre las PNC pasaron de reivindicar la potestad del Estado para intervenir en el sector a precisar las definiciones con principios concretos para que las políticas efectivamente ofrezcan nuevas condiciones de expresión a la ciudadanía (Graziano, 1988). Es justamente en esa segunda etapa de la discusión regional e internacional en la que toman forma los conceptos de acceso y participación ciudadana, centrales en esta tesis.

Desde la revisión de los planteos expresados en la escuela de pensamiento reconocida este trabajo entiende que 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). 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 (van Cuilenburg y McQuail, 2005). En

¹⁰ Recomendación N° 6 de la Declaración de San José.

este sentido, son materia de debate permanente los métodos más legítimos o preponderantes para promover el interés público. 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 que guía la política pública y que se encuentra en constante disputa entre intereses variados y contrapuestos. Por tanto, es imposible abordar una política de comunicación sin atender a los intereses de actores sociales, políticos y económicos que disputan en diferentes terrenos el modo preponderante de dar respuesta al interés público.

En esta reflexión sobre las políticas públicas de comunicación se reconoce la concepción teórica sobre el Estado y su relación con la sociedad que esta tesis retoma. A partir de poner el foco en el desenvolvimiento de la política pública se recupera “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). Desde esta idea, se entiende 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” (Ídem: 566). En el mismo sentido, Califano (2013) alcanza una serie de conclusiones que conviene atender a la hora de analizar políticas públicas de comunicación. De estas, 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 relaciones sociales capitalistas, en tanto lo político y lo económico se hayan mutuamente constituidos (Califano, 2013: 17).

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 nacionales.

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) en condiciones progresivamente simétricas y equilibradas. De tal forma, estas

definiciones retoman el planteo de democratización de las comunicaciones, del cual se desprenden variadas connotaciones. El mismo informe MacBride explica esta reivindicación:

significa un acceso más amplio a los medios existentes por parte del público en general; pero el acceso es sólo una parte del proceso de comunicación. También significa mayores posibilidades para las naciones, para las fuerzas políticas, para comunidades culturales, para entidades económicas y grupos sociales para intercambiar sobre una base más igualitaria, sin la dominancia sobre los participantes más débiles y sin la discriminación sobre ninguno de ellos. (...) Sin un flujo bi-direccional entre los participantes del proceso, sin la existencia de fuentes múltiples de información que permitan una selección más amplia, sin mayores oportunidades para cada individuo de alcanzar decisiones basadas en un amplio conocimiento de diferentes hechos y puntos de vista, sin una creciente participación de los lectores, oyentes y televidentes en la toma de decisiones y en la programación de los medios, la verdadera democratización no será una realidad. (MacBride et al., 1980, 173 y 174)¹¹

Segura (2014) resume el conjunto de demandas que se incluyen en esa idea y plantea que las políticas y/o prácticas tendientes a democratizar las comunicaciones son aquellas que buscan ampliar:

las posibilidades de acceso al consumo de medios y productos comunicacionales más numerosos y variados y/o a su producción (...); las formas de participación social en un triple nivel: el de la definición de políticas de radiodifusión, la gestión de sus instituciones y empresas de radiodifusión, y en la producción de programación propia (...); el derecho universal a la comunicación (...); la diversidad de contenidos entendida no sólo como cantidad sino también diferencia, disparidad, tanto a nivel interno de cada medio y externa (...); la equidad en la circulación de la información entre naciones, regiones de un país, fuerzas políticas, comunidades culturales, entidades económicas y grupos sociales. (Segura, 2014: 5)

Según esta autora, esta idea de democratización de las comunicaciones es indisociable de las relaciones de fuerza que se desenvuelven en un proceso social global. En ese contexto, las disputas en torno a esta democratización forman parte de procesos de disputa más amplios que se producen en otras áreas de lo social.

¹¹ Traducción del inglés: "It means broader acces to existing media by the general public; but acces is only a part of the democratization process Is also means broader possibilities for nations, political forces, cultural communities, economic entities, an social groups to interchange information on a more equal footing, without dominance over the weaker partners and without discrimination against any one (...) Without a two-way flow between participants in the process, without the existence of multiple information sources permitting wider selection, without more opportunity for each individual to reach decisions base on a broad awareness of divergent facts and viewpoints, without increased participation by readers, viewers and listeners in the decision-making and programming activities of the media -true democratization will no become a reality".

Por último, debe advertirse aquí que existen políticas impulsadas concretamente para incidir en el funcionamiento de los medios estatales y otras que tienen impacto sobre ellos aunque no los reconozcan como destinatarios principales. En ambos casos se trata de decisiones, medidas o regulación específica que forman parte de esa búsqueda sistemática por 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 la etapa que va de mayo de 2003 a diciembre de 2015, que tuvo al Frente para la Victoria como fuerza política en el PEN. 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 busca dar cuenta, interpretar y analizar la generación, la implementación y los resultados de las medidas tomadas en la administración de los medios estatales nacionales pertenecientes al SNMP y a RTA S.E. durante el periodo 2013-2015. Lo hace con la intención de aportar a la comprensión de la política de comunicación que engloba a la totalidad del sistema mediático durante la etapa señalada.

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

Esta tesis 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 desde el cruce de estos campos de estudio plantea un acercamiento a los medios estatales que considera su rol para garantizar el ejercicio del derecho a la libertad de expresión, entendido como derecho humano. Al mismo tiempo, se entiende que ese rol es definido desde políticas de comunicación generadas concretamente para esos medios y por otras que impactan indirectamente sobre los mismos en un contexto determinado.

En el apartado previo se explica que las políticas de comunicación

democratizadoras deben tender a ampliar la participación de la sociedad en la esfera pública comunicacional. Allí también se resalta la característica conflictiva del proceso de generación e implementación de estas políticas, en el que pugnan intereses diversos. Este terreno de disputas es teórico y al mismo se expresa en el desenvolvimiento mismo de esas políticas. Al mismo tiempo, este debate se produce sobre los contornos delimitados por lo normativo. Esto es, los argumentos y decisiones puestos en juego en el debate sobre las políticas de comunicación encuentran síntesis, traducción y sustento en teorías sobre la libertad de expresión, que son materia de los estudios del derecho a la información. A partir de estas teorías surgen normativas y propuestas legislativas.

En ese sentido, es preciso demarcar la concepción sobre la libertad de expresión que retoma este trabajo. Este paso es necesario dado que existen diferentes propuestas teóricas que señalan los caminos adecuados para garantizar este derecho. Por lo tanto, resulta pertinente ubicar la investigación en el debate teórico y político internacional respecto a las regulaciones destinadas a garantizar la libertad de expresión como derecho humano. Esa discusión 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 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.

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. Lo que aquí se hace es ubicar la concepción que asume este trabajo sobre este derecho humano en un derrotero histórico. También se reconocen las definiciones sobre las que se sustenta teóricamente la idea de libertad de expresión retomada. Además, este repaso por reflexiones teóricas y tratados internacionales se explica en la incorporación de estos últimos al sistema jurídico del país a través de su ratificación por medio de leyes específicas. Esto es, los mismos forman parte de la legislación vinculante que garantiza este derecho en Argentina.

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 Humanos¹² constituye un hito histórico en las luchas por la libertad de expresión. A partir de la misma, el titular de este derecho pasa a ser el público, la sociedad en general y cada persona en particular, y ya no solamente 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.

En el continente americano, la Convención Americana sobre Derechos Humanos fue suscripta en Costa Rica en 1969¹³ en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA). Su artículo 13 representa un reconocimiento señero del derecho a la libertad de pensamiento y expresión como un derecho humano. Esta Convención y la Declaración Universal de los Derechos Humanos 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”¹⁴. 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 hacerlos efectivos. Este último señalamiento explicita, a su vez, la obligación de compatibilizar legislaciones internas referidas al derecho en cuestión (Pinto, 1997: 46 y 47).

Los dos 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 1994¹⁵. Es justamente a través de estos tratados que Argentina incorpora el derecho a la libertad de expresión como derecho humano a su Constitución.

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). 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

¹² 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).

¹³ Información disponible en:

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

¹⁴ Estos tratados pueden ser universales y regionales, y pueden estar referidos a un conjunto de derechos o a un derecho en particular.

¹⁵ 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”.

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 consultivas¹⁶.

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 108° período de sesiones de la CIDH comienza a tomar forma una agenda ampliada en torno a la 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” (Loreti y Lozano, 2014: 17).

En la introducción a sus Estándares de libertad de expresión para una radiodifusión libre e incluyente de 2010¹⁷, la Relatoría especial para la libertad de expresión de la CIDH explicita el doble rol que cumplen los medios de comunicación 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

¹⁶ 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).

¹⁷ 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.

autonomía individual en otros ámbitos de la vida de cada persona. (CIDH, 2010: 2)

En la misma introducción referida a la libertad de expresión y la radiodifusión, la Relatoría retoma los señalamientos doctrinarios realizados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la opinión consultiva 5/85. Este último documento 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 las 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 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 noticias¹⁸.

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.

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 convencionalidad¹⁹ y 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 jurídico en Argentina recupera las definiciones aclaratorias y actualizadas relativas al derecho a la

¹⁸ Puntos 31 y 32 de la Opinión Consultiva 5/85.

¹⁹ La Corte IDH explica los términos en que debe entenderse el control de convencionalidad en el fallo sobre el “Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile” del 26 de septiembre de 2006.

información en el marco de transformaciones en el escenario audiovisual. Allí también se explica el repaso realizado en este apartado

En octubre de 2013 la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) reconoció la constitucionalidad de los artículos 41, 45, 48 y 161 de la ley 26.522. Además de resolver un reclamo judicial de relevancia pública, el fallo de la Corte incorporó una mirada sobre la libertad de expresión como derecho humano, sobre el rol del Estado para su protección y promoción, y sobre su valor para la vida democrática (Loreti y Lozano, 2014: 235).

La sentencia reconoce a las dos dimensiones de la libertad de expresión: la individual y la colectiva. Además, el voto del presidente y la vicepresidenta de la CSJN, Ricardo Lorenzetti y Elena Highton de Nolasco respectivamente, recurre a fallos de la Corte IDH para indicar que esta libertad constituye una “piedra angular” de la propia democracia. Ese voto también retoma las sentencias de la Corte continental para admitir como “incuestionable” el interés del Estado en la regulación de los medios de comunicación. Además, señala que la faz colectiva de la libertad de expresión “exige una protección activa por parte del Estado”²⁰.

Loreti y Lozano realizan un análisis exhaustivo de un conjunto de documentos internacionales de órganos multiestatales, en el que incluyen la opinión consultiva 5/85 de la Corte IDH y el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Señalan que de estos se desprende que el derecho a la libertad de expresión “exige a las autoridades el cumplimiento de obligaciones de prestación destinadas a garantizar pluralismo, diversidad y desconcentración frente a tendencias o prácticas monopólicas” (Loreti y Lozano, 2014: 64).

Siguiendo a estos autores, esta tesis asume una mirada amplia sobre la libertad de expresión, contrapuesta a una concepción más restrictiva, conocida como *free speech tradition*. Esta última entiende que las obligaciones del Estado en la materia sólo se remiten a la abstención de censura.

Desde la perspectiva asumida en esta tesis se entiende “que en el ejercicio de la libertad de expresión hay actores de diversos orígenes, tamaños y condiciones tanto objetivas como subjetivas” (Ídem: 48). Al mismo tiempo se considera a esta libertad como universal y como un derecho que no debe reducirse a cuestiones de interés

²⁰ Entre los fallos de la Corte IDH citados por el voto de Lorenzetti y Highton de Nolasco se enumeran: “Olmedo Bustos”, “Ichver Bronstein”, “Herrera Ulloa”, “Canese”, “Tristán Donoso”, “Ríos”, “Kimel” y “Fontevecchia”. Todos estos casos son referidos a los aspectos apuntados por las citas elegidas.

político o institucional. Esta mirada sobre la libertad de expresión se ubica dentro de las teorías que consideran a este derecho como condición democrática.

El enfoque sobre la libertad de expresión que hace suyo esta tesis 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 significar la conservación, y hasta la profundización, de esas desigualdades (Gargarella, 2013).

Este 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. Se sostiene que esto implica el reconocimiento del Estado de los contextos históricos específicos en los que estos derechos deben plasmarse. Por tal motivo, se afirma aquí que esta conceptualización puede enlazarse con los planteos de democratización de las comunicaciones, que incluyen requerimientos de flujos libres y bidireccionales de información así como condiciones de acceso y participación sin dominancias ni discriminaciones.

El propio informe MacBride, aprobado por UNESCO en 1980 en su 21^a Asamblea General, señala que los esfuerzos por lograr un espacio comunicacional más democrático se insertan en la larga historia de luchas por la libertad de expresión y la libertad de prensa. Allí se resalta que una nueva etapa de esa lucha introduce nuevos aspectos al concepto básico de libertad. Así, “las demandas por un flujo bi-direccional, por un libre intercambio, por acceso y participación constituyen una incorporación cualitativa nueva para la libertad sucesivamente conseguida en el pasado” (MacBride et al., 1980: 172)²¹.

Las interpretaciones y las formas de aplicación de este derecho forman parte de las disputas protagonizadas por diferentes grupos sociales, empresariales y políticos en contextos concretos en torno a la elaboración y la implementación de políticas de comunicación. Los documentos citados pueden ser leídos como expresión y/o síntesis teórica de los diferentes momentos de esas disputas y al mismo tiempo como insumos influyentes en las mismas.

Así, en este trabajo se comprende que la generación de garantías y condiciones

²¹ Traducción del inglés: “The demands for a two-way flow, for free exchange, for access and participation make a qualitatively new addition to the freedom successively attained in the past”.

para el ejercicio de este derecho 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, 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.

De tal forma, según esta tesis, el planteo de democratización de las comunicaciones supone una dinámica que enlace dimensiones sociales, políticas y económicas en la búsqueda permanente de condiciones simétricas y equilibradas para reproducir un debate público enriquecido en la diversidad y el pluralismo de expresiones culturales e ideas. En este razonamiento, este proceso se entiende como resorte del creciente y efectivo involucramiento social en la toma de decisiones sobre los asuntos públicos, en la producción del conocimiento y en la vida cultural, esto es, como impulsor de la democratización de las sociedades.

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 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 relevamiento a todos los documentos o informes 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 humanos²².

El informe MacBride señalaba en 1980 las controversias que atravesaban a los medios estatales bajo alguna forma de control gubernamental. Allí se apuntaba que estos estaban en condiciones de “evitar los peligros que puedan surgir del mercantilismo, del consumismo y del lucro”. Pero también se advertía que “los medios de comunicación controlados por el gobierno han demostrado con demasiada frecuencia un pobre historial de satisfacción de las necesidades populares de información adecuada y acceso más amplio a fuentes diversificadas”²³. De tal forma, entre las recomendaciones realizadas por el informe se planteaba la necesidad de diseñar legislación para “buscar y mejorar modelos que aseguren una mayor independencia y autonomía de los medios de comunicación en relación a su gestión y política editorial, ya sea que estos medios estén bajo propiedad privada, pública o estatal”²⁴ (MacBride et al., 1980: 120 y 266).

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.

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 2007²⁵. 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”²⁶

²² Los documentos reseñados son retomados en el siguiente apartado con desarrollos que complementan lo vertido en los párrafos que siguen.

²³ Traducción del original en inglés: “It may avoid the dangers which can arise from commercialism, consumerism, and the profit motive; yet government-controlled media have too often demonstrated a poor record in satisfying popular needs for adequate information and wider access to diversified sources”.

²⁴ Traducción del original en inglés: “Seek and improve models which ensure greater independence and autonomy of the media concerning their management and editorial policy, whether these media are under private, public or government ownership”.

²⁵ El Convenio fue ratificado por la ley 26.305, promulgada el 19 de diciembre de 2007.

²⁶ Punto 2(h) del artículo 6 de la Convención.

A partir de este reconocimiento no sorprende que los Indicadores de Desarrollo Mediático de UNESCO²⁷ 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:

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).

En los 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.

La atención que la UNESCO brinda 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:

²⁷ 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

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 enumeran ocho características fundamentales que definen a estos medios. 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 completa un análisis de legislación comparada referida a medios públicos bajo el auspicio de UNESCO y la Empresa Brasil de Comunicación (Mendel, 2011)²⁸.

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 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 para forjar escenarios de diversidad y pluralismo en la construcción 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 al servicio público de radiodifusión, según diferentes términos utilizados. En

²⁸ La Empresa Brasil de Comunicación (EBC) es la corporación pública que administra los medios de comunicación estatales federales de Brasil.

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, 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, 1993).

Cabe señalar que el uso de la definición 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 y establece formas de cumplirlos. Por otra parte, la expresión también suele identificar a lo que generalmente se reconoce como medios públicos. Con este concepto se indica 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 radioeléctricas disponibles²⁹. 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) subraya la alianza entre los principales actores políticos y económicos que hicieron posible durante el periodo 1945-1960 la conformación en Europa occidental 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, 2013b: 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 modelos de organización mediática en esa región (Blumler, 1993).

Se ha advertido también sobre la dificultad histórica para consensuar una sola noción de servicio público de radiodifusión (Tremblay, 1988). Además, sus 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, Pasquali y Safar (2006) afirman que cada país, incluidas las naciones europeas, maneja su propia definición al respecto. Esta situación la constata Blumler

²⁹ Se trata de un recurso escaso, finito y de uso excluyente, reconocido jurídicamente como un *bien público esencial*, administrado por el Estado.

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, 1993: 22).

Independientemente de la dificultad histórica de consensuar una definición de servicio público de radio y televisión, la apelación a esta noción (Tremblay, 1988; Pasquali, 1991 y 1995) 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 recuperan la función social de los medios de comunicación.

Por otra parte, cabe incorporar también al debate sobre las definiciones respecto a los medios estatales una necesaria mirada sobre las consecuencias jurídicas de las nociones elegidas para incluir en una legislación nacional.

Según reseña Gordillo (2013), en términos jurídicos la noción tradicional de servicio público tiene un origen francés. La finalidad de una actividad así definida es satisfacer una necesidad pública o de interés público. Por esta razón, el servicio público debe estar dotado de “medios exorbitantes al derecho común”. Esto es, debe funcionar en “un régimen de derecho público que asegure la *generalidad, uniformidad, regularidad y continuidad* del mismo”³⁰.

Según la definición, continuidad refiere a que la actividad satisfaga la necesidad pública cada vez que ella se haga presente, esto es, oportunamente. La generalidad apunta a que todos los ciudadanos tienen derecho a gozar del servicio. La uniformidad implica la igualdad de condiciones en la prestación del servicio. Por último, la regularidad supone su prestación bajo condiciones y reglas preestablecidas (Gordillo, 2013: 400, 401).

En relación al régimen jurídico de un servicio definido como servicio público, el mismo subordina intereses privados al interés público, particularmente para proteger la continuidad del servicio. Derivado del régimen jurídico especial que enmarca al servicio

³⁰ Las cursivas son del texto original. Según explica Gordillo, el derecho público se diferencia del derecho privado en que el primero trata sobre las relaciones jurídicas entre el Estado y los particulares, o entre entes estatales entre sí. El autor explica que “en el derecho público hay a menudo una relación de subordinación (porque se le confiere al Estado una cierta superioridad jurídica sobre el particular, un número de atribuciones superiores a los derechos individuales del habitante), a diferencia del derecho privado, en que es más frecuente la coordinación: los sujetos se encuentran allí en un plano de cierta igualdad”. Según este autor, “esa diferencia de régimen tiene por raíz sociológica que tales relaciones afectan, respectivamente, el ‘interés público’, colectivo, o el ‘interés privado’, individual” (Gordillo, 2014: 103 y 104).

público para responder a las características reseñadas (particularmente la continuidad) se desprenden una serie de consecuencias. La primera de ellas refiere a la limitación del derecho a huelga de los trabajadores involucrados, pues implicaría la interrupción del servicio. Ante esto, se señala que el Estado debe garantizar su continuidad. Pero además, Gordillo indica que el régimen jurídico reconocido para el servicio público determina que:

a) la fuerza pública preste un apoyo especial a su prestación, b) que quien presta el servicio pueda pedir al Estado que expropie bienes útiles a su gestión, c) que puedan establecerse servidumbres y restricciones al dominio privado en razón de ese servicio —indemnizando, en el primer caso—, d) que los contratos que asocien un particular al funcionamiento del servicio, sean contratos administrativos, e) que se organice el poder de percibir tasas en contraprestación por el servicio, f) que el monto de las tasas esté sujeto a la autorización o aprobación del poder público, g) que en ciertos casos, la prestación sea obligatoria para los particulares, h) que, eventualmente, el servicio sea monopólico —esto es, que no se admita la libre competencia de los particulares para realizar la actividad del servicio público—, i) que toda cuestión vinculada al mismo corresponda —en doctrina al menos— a la jurisdicción contencioso-administrativa. (Gordillo, 2013: 401)

Sin embargo, el autor retomado propone la supresión de la noción teórica en la actualidad. Según explica Gordillo, la experiencia argentina demuestra que el hecho de que una actividad sea realizada directa o indirectamente por la administración estatal con el objeto de satisfacer el interés público no lleva directamente a un régimen jurídico especial de derecho público. Al mismo tiempo, este régimen exorbitante al derecho privado se presenta en casos donde no se evidencian los dos elementos anteriores: administración estatal directa o indirecta y satisfacción de un interés público.

En todo caso, asegura Gordillo, la decisión trascendente es la de someter o no, en mayor o menor medida, una actividad al derecho público, independientemente de su definición. Pero al mismo tiempo, definir con la noción servicio público a una actividad regida por el derecho privado sólo ofrece lugar a equivocaciones y confusiones. En definitiva, al autor asegura que se reconoce convencionalmente a una actividad como servicio público *“porque está regido por el derecho público”*³¹ (Ídem, 406).

Así, la noción de servicio público de radiodifusión ha sido tomada por la bibliografía analizada para recuperar un conjunto de valores que reivindican la gestión pública y la función social de los medios de comunicación, particularmente a partir de la

³¹ Las cursivas corresponden al texto citado.

experiencia europea. Pero estas definiciones no contemplan las consecuencias jurídicas específicas a las que podría dar lugar tal nominación en América Latina.

En el mismo sentido, 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 Botero Marino, 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”³².

Según el criterio de la ex relatora, 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 Estado. Sobre esto, Gordillo puntualizaba las eventuales consecuencias derivadas de incluir a un servicio en el régimen de derecho público. Entre ellas mencionaba la posibilidad de establecer “servidumbres y restricciones al dominio privado”, la potestad para “percibir tasas en contraprestación por el servicio” y el aval para “pedir al Estado que expropie bienes útiles a su gestión”.

El llamado de atención de Botero Marino lleva a reconocer posibles controversias legales entre las potestades atribuidas al régimen de derecho público asociado a la noción servicio público y lo señalado por el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en su inciso 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 opiniones.*³³

La problemática también ha sido abordada por Tremblay (1988) desde la economía política de la comunicación. El autor canadiense ha reconocido la inutilidad de buscar una definición legal precisa sobre servicio público. Sin embargo, reivindicaba la noción como principio para la regulación de la radiodifusión de Canadá con el fin de

³² Entrevista a Catalina Botero Marino, realizada vía Skype para este trabajo el 1º de octubre de 2015.

³³ Las cursivas son incluidas por este trabajo.

sostener la búsqueda de objetivos sociales. Se refería particularmente al acceso en todo el territorio y la defensa del derecho del público a la información.

Luego de identificar el “conflicto estructural entre las exigencias de rentabilidad económica y los objetivos culturales”, Tremblay planteaba la necesidad de “algún tipo de regulación del sector de la radiodifusión con el fin de garantizar que no se olviden los objetivos de servicio público”. Desde esa reflexión, unas líneas más adelante puntualizaba que “abandonar la noción de servicio público como base del sistema sería renunciar a hacer de la radiodifusión un instrumento de promoción de objetivos sociales y culturales de interés general” (Tremblay, 1988).

De tal forma, queda planteada la dificultad de armonizar en la noción de servicio público de radiodifusión las dos dimensiones trabajadas en este apartado. Por un lado, la tradición europea sostenida en la función social y la gestión pública-pluralista de los medios estatales. Por el otro, una definición jurídica que ofrezca traducción precisa y segura a los valores democráticos inscriptos en esa tradición.

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 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; Becerra et al., 2012; Mastrini, 2013b). Desde estos aportes, este trabajo construye los siguientes 15 mandatos a cumplir en la base jurídica y en la práctica comprobable para construir medios públicos o 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. Abordaje crítico de las presiones mercantiles, partidarias o gubernamentales en las decisiones del directorio.
12. Equidistancia editorial respecto a intereses 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.

Una primera observación permite ver que los puntos enumerados no exigen la instauración del régimen jurídico de derecho público, con las atribuciones que el mismo ofrece al Estado. Esto es, el servicio no requiere ser reconocido como servicio público para incluir estos mandatos. En todo caso, basta que el legislador los coloque en la norma creada y que los directivos a cargo los implementen en cumplimiento de la misma.

La suma de estos mandatos convierte a cualquier medio público 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. 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 Europa³⁴. 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

³⁴ 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.

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, esta opción puede encontrar un obstáculo legal en el inciso 3 del artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, citado más arriba. Por otra parte, una iniciativa de este tipo en Latinoamérica debe superar el escollo de 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 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 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 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 pueden 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)³⁵.

Siguiendo ese criterio y con particular atención en la experiencia histórica latinoamericana, Becerra, Arroyo, 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 (Becerra 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 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, un protocolo consensuado de funcionamiento o un organigrama claro debe establecer los términos de las relaciones entre los trabajadores y sus superiores, y entre la dirección ejecutiva y el directorio de gobierno.

Fuenzalida retoma esta complejidad y plantea que un estatuto real de autonomía en la televisión pública 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 señala 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

³⁵ 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”.

reconoce 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, 2015: 14).

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 contruidos 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.

2.5.1 Medios públicos: una propuesta terminológica

Definiciones como servicio público de radiodifusión, 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 o servicios audiovisuales públicos para referirse a las instituciones estatales 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. Por otro parte, se evita la posible impugnación jurídica en torno a las facultades exorbitantes de una actividad considerada de servicio público. Sin embargo, esos conceptos conservan la capacidad de referenciar una serie de mandatos sociales, una tradición de gestión pública y principios democráticos a los que debe atender.

Distintos elementos aquí reseñados convocan a desistir de la noción de servicio público de radiodifusión, al menos para la regulación de los servicios audiovisuales desde una perspectiva de libertad de expresión amplia. Por un lado, porque ofrece poca claridad como definición jurídica en términos teóricos. Por el otro, porque su utilización puede indicar al jurista la instauración de un régimen jurídico de derecho público, que apunta facultades exorbitantes al Estado. Por tanto, se abre la puerta al cuestionamiento legal de una norma con estas características a la luz a los estándares sobre libertad de expresión del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

La preocupación central en un análisis de los llamados medios públicos desde una perspectiva de la libertad de expresión amplia 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.

2.5.2 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 para la

administración de los medios estatales y para la regulación del amplio sector comunicacional, al tiempo que esta última puede afectar el funcionamiento de los primeros.

Por este motivo, resulta pertinente incluir nuevas observaciones que contribuyan a realizar un abordaje completo sobre los medios estatales. Además, se incorporan los posibilidades y condicionantes para el desarrollo de este tipo de medios en el escenario digitalizado.

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 las 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)³⁶. 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 Nord (2009) 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 servicios³⁷.

Este escenario audiovisual ampliado³⁸ no sólo constituye un desafío importante

³⁶ 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).

³⁷ Notoriamente la descripción refiere a la experiencia europea en relación a los medios públicos.

³⁸ 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

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 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 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 medios públicos en nuevas señales y plataformas digitales, bajo diferentes modalidades, necesita 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* (Nord, 2009).

Si bien los planteos reseñados tienen su referencia en una experiencia histórica completamente diferente a la vivida en la región latinoamericana, es importante dar cuenta de las propuestas 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 contexto de convergencia para condicionar el financiamiento público de medios y plataformas audiovisuales públicas.

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).

Ante los cuestionamientos del sector privado 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 la diversidad y el 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 de modo de fortalecer su legitimidad social.

Esta postura muestra consonancia con la Declaración Conjunta³⁹ 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 digitales⁴⁰. 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

³⁹ 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>

⁴⁰ Este proceso de digitalización de señales se encuentra abierto e inconcluso en los diferentes países de América Latina.

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 la audiencia.

Al abordar esta cuestión para un caso nacional concreto en Latinoamérica, la propuesta de 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 de romper la estrechez de la representación política partidaria.

La digitalización de servicios 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”. Esta 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, 2011: 135). Para pensar el papel que los portales públicos pueden cumplir en internet, Nord (2009) plantea cuatro roles posibles:

1. Como *esfera pasiva*⁴¹, trabajando como guía de exploración hacia sitios confiables a partir de proponer hipervínculos que cuenten con la legitimidad de la “marca” pública.
2. Como *esfera 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

⁴¹ Se traduce *esfera activa* y *esfera pasiva* del texto original *active arena* y *passive arena*. Se entiende que esta traducción representa mejor la idea del autor.

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.

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 mediático digitalizado y al modo en que estas se expresan en regulaciones y políticas específicas.

2.6 Industrias culturales. La doble valoración de los bienes culturales

En un trascendente texto al iniciar el siglo XXI García Canclini ofrece siete respuestas para explicar la necesidad de legislar sobre industrias culturales. Entre ellas, señala que “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, ingresan en cadenas económicas de valor para su producción y distribución, 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 a 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. Las definiciones de las políticas de comunicación portan necesariamente ponderaciones sobre las variables económicas y culturales sobre las que se organiza el escenario audiovisual.

Un análisis sostenido en esta perspectiva debe indagar entonces en las relaciones que se producen en el desarrollo de estas políticas entre el eje constituido por la diversidad y el pluralismo, y el eje compuesto por la competencia y el lucro. Desde los conceptos trabajados 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 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 intentaron dar respuestas al interés general, en el entendimiento de que la búsqueda del lucro y la competencia no son incentivos suficientes para lograr el bienestar social general o el desarrollado cultural de una sociedad. Entre estas políticas, la instalación del llamado servicio público de radiodifusión 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 llegan van Cuilenburg y McQuail luego de un análisis histórico sobre las políticas de comunicación desarrolladas en Europa occidental y Estados Unidos hasta 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 de comunicación 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:

a) ser “instituciones para la generación de consensos, dominación y hegemonía en el sistema democrático, siendo un poder en si mismos, un poder transversal”;

b) 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” (Zallo, 2011: 160).

Este capítulo avanzó en la 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. 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:

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.

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 si 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. 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.

Su consumo no es rival ni excluyente (Bustamante, 1999). Esto supone que consumir una producción no implica su destrucción o desaparición y no impide que otros disfruten del mismo producto.

Estas características han llevado a los medios comerciales a implementar economías de escala y explican su tendencia a la concentración⁴² (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) 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). La programación continua en radio y televisión está actualmente relativizada por las extensiones de los servicios a las plataformas de internet. No obstante esto, es indudable la vigencia de esta forma de emisión.

2.6.1 Industrias culturales y convergencia⁴³

Este apartado describe las características centrales y las tendencias visibles del escenario audiovisual a partir de la posibilidad tecnológica de la digitalización de la producción y la difusión de señales y productos en el llamado proceso de convergencia de sectores de la comunicación. También se señalan algunos interrogantes que plantean estos cambios a las políticas destinadas al amplio campo 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

⁴² 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).

⁴³ Las ideas trabajadas en este apartado son complementadas y profundizadas en el capítulo 3 en los desarrollos sobre los indicadores de acceso y participación ciudadana.

totalizadora y completa de las transformaciones experimentadas por el campo 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 producidas 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 argentino⁴⁴, entre ellos, los medios estatales.

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.

Las industrias culturales se desarrollan en un espacio comunicacional en transformación permanente. La posibilidad tecnológica de digitalización de la producción y distribución de productos y señales antes analógicas abre en la década del 90 un proceso dinámico de convergencia entre sectores antes divergentes como el audiovisual, la informática, la prensa escrita 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

⁴⁴ Esta aclaración se extiende a los desarrollos que complementan estas ideas en el capítulo 3.

uso de los ordenadores portátiles para la recepción de contenidos audiovisuales; por la posibilidad tecnológica para proveedores de brindar servicios de hasta *cuádruple-play* (internet, televisión, telefonía fija y móvil); pero también por la permanencia de brechas digitales, que se explican siempre por circunstancias variables de históricas exclusiones sociales, económicas y culturales. En ese marco, internet se constituye en una plataforma transportadora de producciones radiales y audiovisuales⁴⁵.

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 el audiovisual han desarrollado históricamente sistemas divergentes. La misma definición de convergencia es un terreno de disputas académicas y políticas. En tal sentido, este trabajo entiende que la misma debe ser abordada, como propone Becerra (2003), como un proceso comprendido por diferentes aspectos o niveles: a) la convergencia tecnológica; b) la convergencia empresarial; c) la convergencia de servicios; d) la convergencia de mercados; e) la convergencia regulatoria; y f) la convergencia de consumos.

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.

⁴⁵ Esta reflexión se complementa en los sucesivos apartados de este capítulo.

Entonces, la digitalización facilita la provisión a través de una misma red de servicios con características diferentes, que fueron ofrecidos históricamente por distintos canales y actores de la comunicación. Esta capacidad tecnológica puede llevar a que una misma empresa pueda proveer telefonía (móvil y fija), internet y contenidos audiovisuales. Por tanto, esta posibilidad alerta sobre los riesgos derivados de la concentración de la propiedad de estos servicios en pocas manos, y partir de allí del usufructo de posiciones dominantes.

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.

Las características técnicas enumeradas del escenario audiovisual digitalizado exigen nuevas capacidades de regulación y de generación de políticas para evitar la reproducción de ciudadanía digital estratificada, que no son otra cosa que ciudadanía desigual. 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.

La convergencia constituye una dinámica compleja y multidimensional en la que el aspecto tecnológico es uno entre varios a considerar. Un abordaje atento a las condiciones reproducidas para la diversidad y el pluralismo (como se propone este trabajo) debe atender a la vinculación entre las diferentes dimensiones constitutivas del proceso. Esto lleva a ser precavidos respecto a miradas que explican este fenómeno desde la supuesta neutralidad o asepsia de los desarrollos tecnológicos. Además, advierte sobre explicaciones que confundan o superpongan la dimensión tecnológica con la regulatoria o la empresarial.

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 atento a los contextos sociales e históricos particulares en los que el mismo se desenvuelve. En este punto, Becerra plantea la racionalidad con la que deben ser pensadas las políticas y regulaciones para el amplio campo comunicacional en un contexto particular:

La política de la convergencia no se resuelve con la franquicia para que operadores de sectores antes divergentes crucen fronteras tecnológicas. Eso ya lo resolvió la tecnología. El asunto es cómo 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 Argentina. (Becerra, 2016)

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 reconocer como iguales 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.

Estos debates son una muestra del desafío regulatorio que impone el proceso de convergencia pues requiere el esfuerzo de pensar en forma conjunta a sectores regulados históricamente de manera separada, desde criterios diferentes, con autoridades de aplicación diferenciadas y con lógicas de funcionamiento de derrotero propio (Van Cuilemburg y McQuail, 2005)⁴⁶. Esto es, los servicios audiovisuales son contemplados

⁴⁶ Históricamente las telecomunicaciones fueron reguladas desde criterios predominantemente técnicos y

generalmente según estándares internacionales de libertad de expresión, entendido como derecho humano⁴⁷. 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 de 69 países (entre ellos, Argentina) dentro de los servicios que la Organización Mundial del Comercio (OMC) incluye en sus acuerdos de liberalización mundial⁴⁸.

Esta tesis no se propone profundizar en esos debates pero 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. Resguardar la producción audiovisual desde una normativa anclada en estándares de libertad de expresión, cualquiera sea su plataforma de difusión, ofrece a la sociedad herramientas para sostener condiciones de diversidad y pluralismo que no dependen sólo de la lógica mercantil. En contraposición a este planteo, definir un marco regulatorio para estos servicios y contenidos desde la tecnología utilizada para su distribución implica desconocer las características distintivas de las producciones informativas y culturales por su incidencia en la esfera pública, la vida democrática y la formación de los ciudadanos. Una definición de este tipo considera a los contenidos y servicios audiovisuales como paquetes análogos a cualquier otro conjunto de datos o *bits* transmitido por un mismo soporte.

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

Luego de realizar la reconstrucción del marco teórico desde donde se comprende el abordaje planteado al objeto de estudio es posible sintetizar la interpelación que realiza este enfoque al problema de investigación. Para eso, es necesario responder: ¿Qué significa analizar el proceso de administración de los medios estatales en el intento de evaluar sus dimensiones democratizadoras desde los estudios críticos de

económicos (desarrollo de infraestructura), mientras la radiodifusión se organizó desde su inicio fundamentalmente sobre consideraciones de tipo social y cultural (libertad de expresión, diversidad).

⁴⁷ 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.

⁴⁸ Se trata del Cuarto Protocolo Anexo al Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios de la OMC. En cumplimiento de ese compromiso Argentina dispuso en el 2000 a través del decreto 764/00 la liberalización total de su mercado telefónico. 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

políticas de comunicación y desde el derecho a la información?

Inscrito en la tradición de la economía política de la comunicación, el análisis así planteado aborda un proceso general concreto (social, económico y político) en el que los medios de comunicación, incluidos los medios estatales, se encuentran insertos 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 de los medios estatales, y del Estado, como administrador protagonista de esos medios.

Este abordaje debe atender tanto a la dimensión política y social como a la dimensión económica para explicar el funcionamiento de los medios analizados, bajo la concepción de la “constitución mutua de lo político y lo económico” de todo proceso histórico (Mosco, 1996: 382). Se trata de una perspectiva general que organiza una mirada sobre 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:

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).

La capacidad de los medios estatales para forjar condiciones más democráticas e inclusivas para la libertad de expresión y las posibilidades de diferentes grupos sociales de participar en forma igualitaria en la toma de decisiones sobre estos medios debe ser analizada en el marco de un contexto histórico general y un contexto específico de su sector. Este análisis debe considerarlos parte de un sistema mediático que se desenvuelve dentro de un modo de organización social y económica regido por relaciones capitalistas tanto en el plano nacional como global. En este contexto general debe subrayarse la desigualdad en la distribución de la riqueza nacional entre los distintos sectores sociales. Esta situación condiciona las formas de acceso a los medios de comunicación y las posibilidades de participación como productores de contenidos o como actores del debate en torno a las políticas públicas en la materia.

Capítulo 3: Acceso ciudadano y participación ciudadana. Indicadores para describir procesos

La presentación de la propuesta metodológica incluye el desarrollo de los conceptos de acceso ciudadano y participación ciudadana, entendidos como teoría sustantiva, desde la cual se desprende el diseño de la investigación. Esto es, se trata de nociones que operan como nexo entre la teoría general y la selección de procedimientos para la recolección de datos empíricos.

Las líneas que siguen avanzan también en una ampliación de estos conceptos que contemplan las transformaciones tecnológicas de las últimas tres décadas. 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 teórico-metodológica el trabajo corría el 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.

A partir de esos desarrollos, las nociones seleccionadas se constituyen en herramientas teóricas operativas y útiles para articular los objetivos de investigación con los procedimientos 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 reconstrucción de información empírica en el marco de un diseño metodológica cualitativo. Se entiende aquí como diseño de la investigación -o metodológico- al “plan o estrategia a seguir para cumplimentar con los objetivos que se han propuesto en la investigación”, lo que implica explicar cómo se construirá el conocimiento sobre el problema planteado (Achilli, 2005: 52). Por tanto, este diseño debe ser coherente con el modo de formular el problema y con los objetivos planteados.

Se incluyen en esta elaboración metodológica las reflexiones teóricas de investigadores y documentos surgidos de organismos internacionales multiestatales para construir un texto teórico-conceptual que sustenta a estos indicadores y traza su vinculación con el marco teórico elaborado. Además, desde el repaso del recorrido histórico de los conceptos se realiza una justificación de la selección de los mismos como marco conceptual-metodológico para responder a los objetivos de la investigación. Por motivos de extensión y pertinencia no se aborda la legislación específica argentina ni la legislación comparada que incluye las nociones desarrolladas.

3.1 Acceso ciudadano y participación ciudadana. Historia de los indicadores e indicadores en la historia

La contextualización de nociones teóricas que aquí se plantea deriva de reconocer la centralidad del trabajo conceptual en la investigación. En términos epistemológicos, esto supone entender que todo el proceso de investigación está mediado conceptualmente, desde las primeras preguntas al problema hasta las teorizaciones finales (Achilli, 2005). El investigador no puede pasar por alto que la utilización operativa de conceptos, a partir de una definición que se realice de los mismos, permite producir una realidad determinada sobre los referentes empíricos seleccionados. Dicho de otro modo, la elección de los indicadores para articular la teoría general con la reconstrucción de la empiria supone alumbrar algunos aspectos -en detrimento de otros- de ese universo delimitado. Por tal motivo en ciencias sociales resulta más pertinente hablar de reconstruir -en lugar de recolectar- los datos empíricos. La necesidad de una conciencia plena del investigador sobre este supuesto de investigación justifica explicitar los motivos de la selección de los conceptos, y la reconstrucción, aunque sea breve, del contexto de surgimiento de los mismos.

Las nociones de acceso y participación ciudadana surgieron en los debates teóricos y políticos internacionales de la década del 70 que discutieron en el marco de la ONU sobre un Nuevo Orden Mundial de la Información y la Comunicación (NOMIC). Estas deliberaciones germinaron en el reconocido informe “Un solo mundo, voces múltiples” (MacBride et al., 1980)⁴⁹. 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 de comunicación que son parte de ella. Un encuentro organizado por la 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 contexto internacional que hizo posible la irrupción del debate en torno al NOMIC está marcado por el surgimiento del Movimiento de Países No Alineados (MPNA) y el tercer mundo en general como un nuevo actor en el debate internacional en las décadas del 60 y 70 (Mastrini y de Charras, 2004; Exeni, 1998). Según Mastrini y

⁴⁹ Según reseña Exeni (1998), este proceso de discusión de políticas tuvo su correlato histórico y regional en los encuentros multilaterales que giraron alrededor de la elaboración de las Políticas Nacionales de Comunicación (PNC).

de Charras (2004), la disputa en torno a los flujos informativos y las políticas sobre áreas de la cultura asumió particular centralidad en el marco de la Guerra Fría. Allí, los países periféricos plantearon un nuevo eje en la agenda internacional sobre la materia que apuntaba la necesidad de saldar el desequilibrio de los flujos de la información.

En ese conjunto de reuniones gubernamentales (tanto aquellas vinculadas a la formulación regional de Políticas Nacionales de Comunicación como aquellas que proponían un Nuevo Orden Mundial de la Información y la Comunicación) se estableció una base de conceptos que sostenían lo que se entendía como comunicación democrática. Así, acceso y participación, servicio público y planificación de la comunicación aparecían como términos centrales, según reseñan Mastrini y de Charras. Los documentos elaborados en aquella época permitieron consolidar un corpus teórico relevante e influyente sobre la investigación en comunicación y cultura en América Latina. Pese a esto, los cambios en el contexto político internacional en la década del 80 derribaron las posibilidades de implementación en la región de este proyecto político en el plano comunicacional (Ídem).

El proceso de digitalización en particular y de convergencia en general incluye modificaciones en curso en las costumbres culturales de las 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 la producción y la distribución señales diversas, que da lugar a un escenario comunicacional dinámico de convergencia entre sectores antes divergentes como el audiovisual, la informática, la prensa escrita y las telecomunicaciones.

Aquel informe basal que definía estos indicadores advierte 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.

3.2 El diseño de la investigación. Características y alcances de los indicadores

Esta tesis describe el proceso de administración de los medios del Estado nacional desarrollado durante el periodo 2003-2015 a fin de evaluar sus dimensiones democratizadoras y no democratizadoras en el marco de la puesta en práctica de una política pública de comunicación. Esta descripción se realiza a través de la aplicación analítica de los conceptos de acceso y participación ciudadana. Estas nociones se presentan como indicadores fundamentales de los niveles de democratización de las comunicaciones en un lugar y momento determinado y del nivel de articulación de esa sociedad con los medios de comunicación que son parte de ella.

Se comprende así que la intervención de diferentes actores sociales sobre el funcionamiento de los medios puede generar un proceso en el que es posible reconocer dimensiones democratizadoras o no democratizadoras. El reconocimiento de estas dimensiones depende de lo que se entiende por elemento o característica democratizadora en el plano comunicacional. Esto es, puede decirse si una política o decisión es democratizadora o no en la medida que existe una definición que incluye un criterio sobre la actividad o intervención que se considera democratizadora, y las diferentes graduaciones que pudiese existir en ese sentido.

En el apartado anterior se recuperan definiciones desde donde se plantea que una política de comunicación democrática es aquella que tiende hacia una organización del espacio mediático que garantiza la continua ampliación de las posibilidades de participación de los diferentes sectores de la sociedad, en condiciones progresivamente simétricas y equilibradas, en la toma de decisiones sobre el sector, en la conversación pública y en la recreación cultural. Se señaló también que el planteo de democratización de las comunicaciones supone un proceso enriquecedor que hace posible la democratización de las sociedades, entendida como la creciente y efectiva participación social en la toma de decisiones sobre los asuntos públicos, en la producción del conocimiento y en la vida cultural. Además, se desarrolló la perspectiva sobre la libertad de expresión que complementa el sustento teórico a ese planteamiento y que explica el rol desempeñado por los medios de comunicación en la garantía para el ejercicio de ese derecho.

Así, según este trabajo, una perspectiva amplia de la libertad de expresión, entendida como derecho humano en sus dimensiones individual y social, plantea la necesidad de un proyecto democratizador del espacio cultural y mediático. De este

modo, se comprende a la garantía de este derecho como la búsqueda permanente de condiciones simétricas y equilibradas para un debate público enriquecido y sostenido en la diversidad y el pluralismo de expresiones culturales e ideas.

La evaluación de las intervenciones de diferentes actores en el sector comunicacional para reconocerlas democratizadoras o no democratizadoras requiere de herramientas teóricas que permitan seguir o analizar procesos históricos particulares. Para tal fin fueron elaborados los conceptos de acceso ciudadano y participación ciudadana, pensados como indicadores capaces de favorecer la reconstrucción de esos procesos con datos empíricos concretos. Por tanto, el modo en que el escenario mediático responda a las preguntas o indicaciones alumbradas por estos conceptos marca tendencias de democratización o de no democratización, según los parámetros establecidos por el desarrollo conceptual de los mismos. De tal forma, cuando se habla de escenario mediático se hace referencia a: las regulaciones, su aplicación, su modo de cumplimiento, sus omisiones, su modo de abordar los escenarios heredados, sus consecuencias y los movimientos de actores del sector que se producen en forma simultánea o incluso en respuesta a esas regulaciones.

La idea de democratización de la comunicación refiere a un proceso progresivo de mejora en las condiciones para el ejercicio del derecho a la libertad de expresión en su dimensión social y en su dimensión individual, lo que supone la búsqueda constante de un escenario simétrico, justo y equilibrado para un debate público y una conversación cultural enriquecidos, sostenidos en la diversidad y el pluralismo. Lo que ofrecen estos indicadores es un modelo para reconstruir esos procesos con evidencia empírica desde parámetros explícitos elaborados desde un marco teórico concreto.

De tal forma, estos indicadores entregan un programa de trabajo que incluye criterios para dimensionar las condiciones en que se recrea la diversidad y el pluralismo y en la que se produce la deliberación pública. A partir de allí, entonces, es posible reconocer graduaciones en ese proceso de democratización de las comunicaciones. Como indicadores cualitativos habilitan descripciones que pueden asumir la forma de balance o diagnóstico, y pueden incluir tendencias, avances, retrocesos, situaciones contradictorias, escenarios de lectura ambivalente, continuidades y transformaciones. Por tanto, no se propone una medición exacta o la adecuación a ideales abstractos sino que se ofrecen herramientas teórico-metodológicas para la descripción de procesos de múltiples dimensiones.

Cada uno de estos indicadores contiene diferentes niveles que, a su vez, se

desagregan en dimensiones. En un siguiente paso, esas dimensiones se descomponen en ejes de indagación, y de esos últimos se desprenden índices. Estos índices pueden reconocerse en regulaciones, en intervenciones estatales o en las evidencias entregadas por el mapa mediático empírico (ver Tabla 1). Al mismo tiempo, para favorecer la comprensión de estos indicadores como propuesta teórico-metodológica es posible desprender de esos índices preguntas a ser respondidas por la investigación. Este planteo metodológico entiende que la respuesta a esas preguntas o la construcción de información que retome los segmentos de interés identificados por los índices permite reconstruir el desenvolvimiento de un escenario mediático en particular, que de esta forma es “capturado” analíticamente por los indicadores señalados y sus desagregados. Es posible representar la organización de esos indicadores de la siguiente forma:

Indicadores → Niveles → Dimensiones → Ejes → Índices → Preguntas

Los indicadores -y su desagregado en niveles, dimensiones y ejes- señalan segmentos temáticos de interés del proceso analizado. Es por intermedio de esos señalamientos que el investigador puede reconocer e identificar las acciones, los actores, las decisiones, las definiciones, la documentación o las situaciones de hecho que entregan información relevante. Lo que se reconoce como índices funcionan como líneas de interrogación más acotadas y con mayores grados de especificación que resultan ordenadores de la búsqueda analítica y la construcción de las informaciones o descripciones necesarias. 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. Estos índices suponen un criterio para la organización de la información que delimita la elaboración de aproximaciones descriptivas de los procesos analizados. Este criterio, como se ha señalado, comporta un componente teórico indudable y trascendente pues perfila la reconstrucción de esa realidad que se aborda. En ese sentido es que este proyecto de investigación entiende al desarrollo de estos indicadores como una propuesta teórico-metodológica.

Si bien los conceptos reseñados se presentan para analizar la totalidad del espacio mediático, su aplicación al proceso experimentado por una corporación mediática particular, en este caso estatal, proporciona un horizonte productivo original.

La recuperación de los indicadores abre la puerta a la vinculación entre las instituciones analizadas y el resto del panorama mediático. El modelo planteado por los indicadores resulta productivo para generar una reflexión respecto a los medios abordados en una reflexión mayor sobre la totalidad del sistema mediático.

Así, tal como son reconstruidos, estos indicadores permiten reconocer al objeto como un proceso inserto en un contexto histórico y dinámico. Se busca así evitar el aislamiento de lo analizado e incorporar el objeto de estudio a su entorno específico y su historia. Estos es, los indicadores se aplican en profundidad en este caso sobre las instituciones mediáticas reconocidas como referencia empírica y la totalidad del espacio mediático nacional es reconstruido desde los mismos indicadores pero en forma de contexto específico. Esto no implica, sin embargo, la desvinculación de estas instituciones 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.

El diseño de la investigación responde así a una necesidad surgida de la reconstrucción del estado de la cuestión preliminar y de algunos debates históricos y actuales respecto a los medios estatales. Esto es, la recurrencia de las investigaciones a focalizar la atención en las características específicas de este tipo de medios posterga, en muchas ocasiones, la puesta en relación de las mismas con el resto de las instituciones mediáticas (ver apartado 2.1). Por tanto, se plantea a la investigación la necesidad de establecer algún tipo de vinculación entre los medios abordados y su contexto específico: el espacio audiovisual o la esfera pública mediática.

Esta propuesta entiende que es posible apelar a diferentes procedimientos -todos los cuales deben ser explicitados y explicados- para la construcción de la evidencia empírica que entregue datos sobre los índices planteados. En este recorrido es posible combinar técnicas cualitativas o cuantitativas. De tal forma, para cargar de sentido con información, definiciones, evaluaciones o cifras las dimensiones de análisis priorizadas por la propuesta metodológica, el proceso de investigación desarrollado incluye diferentes actividades y procedimientos que se complementan para la producción de evidencia:

a) La revisión y análisis de: informes públicos y particulares; libros e investigaciones académicas vinculadas (tesis de Maestría y Doctorado, 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 contextualizar 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 32 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 tres grandes tandas de entrevistas durante un lapso temporal extendido de aproximadamente dos años y medio, 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. Puntualmente para el análisis de la LSCA se combina la utilización de los indicadores de acceso y participación ciudadana y la matriz de análisis propuesta por Graziano (1987).

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.

De la vinculación problemática entre la evidencia empírica construida por cada uno de estos mecanismos surgen los hallazgos que presenta la tesis.

Este trabajo entiende que las características del diseño de la investigación reseñado, cuyo sostén teórico se describe en este capítulo, guardan relación con el contexto teórico en el que se inscribe el problema a investigar. Por otra parte, se reconoció la trayectoria histórica, el proyecto político y la tradición de estudios en el que se enmarcan los conceptos de acceso y participación ciudadana. A partir de allí, esta tesis sostiene que la legitimidad y alcances de sus conclusiones se pueden leer desde su capacidad para alumbrar problemas y preguntas en las políticas públicas de comunicación (en este caso aplicadas sobre los medios de gestión estatal) y no únicamente en su estricto apego a obligaciones metodológicas o a requerimientos de cientificidad.

Estos indicadores perfilan un análisis empírico a partir de un fondo teórico que incorpora una definición sobre lo que se entiende por democratización de las comunicaciones. Esta definición queda abierta al cuestionamiento y a la oposición de otras definiciones. El reconocimiento de este supuesto no implica desentenderse de un diseño metodológico y de la rigurosidad en su cumplimiento y en el análisis.

3.3 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.

El 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 afirma 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 se agrega que:

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, que puede ser onerosa o gratuita, o alguna combinación entre ofertas gratuitas y servicios arancelados. Además, conviene atender a los equipamientos tecnológicos necesarios, tanto domésticos como públicos, y a 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, 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 lo pronto, si bien no se trata de un debate cerrado, la concentración de la propiedad en los medios de comunicación abre serios interrogantes sobre los objetivos de alcanzar una producción informativa pluralista y viabilizar expresiones culturales diversas, creativas e innovadoras en el sector. En este punto, 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) indica: “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 señala:

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. (Declaración conjunta, 2007)

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).

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. De este llamado de atención se desprende también la indicación de contemplar la normativa o las situaciones concretas referidas a: topes en la constitución de redes de programación; cuotas de pantalla para contenidos específicos; y exigencias de producción propia, local o nacional.

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 sí se incluyen en este nivel de retroacción a los defensores del público y audiencias de medios específicos o del sistema mediático audiovisual en general. Por medio de estos canales las personas pueden realizar denuncias o cuestionamientos. En el mismo sentido deben considerarse 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.

3.3.1 Acceso ciudadano en la convergencia

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)⁵⁰ define 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)

⁵⁰ La Unión Internacional de la Telecomunicaciones es el organismo de la ONU especializado en los temas vinculados a las telecomunicaciones mundiales.

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 compañías⁵¹ pueden concentrar sus esfuerzos de infraestructura en zonas rentables económicamente y 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 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”, plantea 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,

⁵¹ Inicialmente el tendido de la red de telefonía fija se realizó en un parte importante del globo con las instalación 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.

tarifas de precios razonables y conectividad preferencial para entidades educativas y bibliotecas” (Rossi, 2012: 11).

Como se observa, las definiciones de acceso y servicio universal desarrolladas teóricamente en el campo de las telecomunicaciones son diferentes al concepto de acceso presentada por UNESCO. Sin embargo, esos desarrollos son recuperados con el objetivo de hallar allí insumos teóricos para la propuesta de actualización de la noción que este trabajo retoma.

A partir de la posibilidad tecnológica del *triple-play* o *cuádruple-play*⁵² en particular, y de la expansión del proceso de convergencia en general, las regulaciones de los sectores analizados han ingresado en una etapa desafiante en la que deben decidir sobre las fronteras de acceso de actores (sobretudo, los más poderosos) en los diferentes servicios involucrados. La intervención en el amplio espacio comunicacional debe atender a las potenciales consecuencias cultural y económicamente negativas que pueden producir procesos de concentración de la propiedad que atraviesan a todo el sector comunicacional. Por esto, 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 los canales de distribución tanto para audiencias como para proveedores de contenidos.

En este punto, resulta crucial atender a la regulación -y su cumplimiento- de novedosas formas de concentración. Esto obliga a reconocer la existencia o ausencia de: contraprestaciones específicas requeridas para actores concentrados o con posiciones dominantes; límites a la concentración en diferentes servicios; reglas o políticas de desconcentración o de desagregación de redes⁵³; pautas de *must-carry* y *must-offer* que señalen con claridad las obligaciones de distintos actores tanto para dar acceso en sus redes a contenidos de competidores así como para permitir que contenidos propios se distribuyan en otras redes; y reglas referidas a las garantías de distribución de eventos de interés público.

El nuevo escenario digitalizado, con el “lugar preferente de internet como ruta y organizador de flujos, y como nuevo espacio” (Zallo, 2011: 125), interpela las políticas

⁵² Refiere a una única red digitalizada que brinde servicios audiovisuales, telefónicos (fijos y/o móviles) y de internet.

⁵³ Por reglas de desagregación de redes se entiende a las exigencias que reciben las empresas propietarias de las mismas para compartir su infraestructura con actores del mismo sector.

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 interpersonal⁵⁴, la visualización o escucha de contenidos audiovisuales⁵⁵, la transmisión en *streaming* de contenidos audiovisuales o la subida de producciones. Bajo la misma consideración, la Declaración Conjunta sobre Libertad de expresión en Internet de 2011⁵⁶ señala:

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).

En el citado documento patrocinado por la UIT, Oestmann y Dymond indican que la aparición de internet de banda ancha interpela nuevamente las políticas nacionales 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 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).

⁵⁴ Desde los correos electrónicos hasta programas como Skype, pasando por los chats en tiempo real.

⁵⁵ 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.

⁵⁶ Declaración Conjunta de los Relatores de la Organización Naciones Unidas (ONU), de la Organización 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&lID=2>

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 ancha⁵⁷, brecha digital⁵⁸ y neutralidad de la red⁵⁹. Profundizar estos debates supone repensar con criterio prospectivo las condiciones en que será posible la democratización del conocimiento y la información. Estas tres nociones no son trabajadas aquí pues su tratamiento insumiría una extensión 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:

⁵⁷ 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).

⁵⁸ 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.

⁵⁹ 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”.

Tabla 1. Indicador de acceso ciudadano en la convergencia de sectores

Acceso ciudadano en la convergencia de sectores				
Niveles	Dimensiones	Ejes	Índices regulaciones e intervenciones	Índices mapa mediático empírico
Elección	Acceso a contenidos	Definición de servicios (audiovisual, telecomunicaciones, internet)	- Servicio público - Servicio de interés público - Servicio esencial - Neutralidad de la red	- Calidad de recepción evidenciada de las señales y servicios (según área geográfica)
		Coberturas geográficas exigidas	- Servicio universal - Limitaciones o autorizaciones	Cobertura geográfica evidenciada en medios y servicios - Modalidades de las coberturas geográficas (servicios y medios)
		Modalidades de acceso	- Onerosa - Gratuita - Tarifas reguladas o especiales	- Cumplimiento y transparencia en reglamentación tarifaria
	Acceso a variedad de contenidos	Concentración y/o posiciones dominantes	- Límites, condiciones y contraprestaciones exigidas - Límites a redes - Cuotas de pantalla - Mínimos de producción propia - Reglas de must-carry y must-offer	- Niveles de competencia y complementariedad evidenciadas - Procesos de concentración o de desconcentración - Cumplimiento de reglamentaciones y cuotas
		Tipos de medios y servicios	- Variedad de prestadores y servicios autorizados - Reservas de espectro para medios y servicios - Condiciones de prestación de servicios (obstáculos y facilidades) - Promoción o fomento para prestadores y servicios diversos	- Participación de cada tipo de medios y servicios en la oferta total - Variedad evidenciada en contenidos y servicios
		Disponibilidad de infraestructura y tecnología	- Promoción, subsidios o financiamiento de infraestructura necesaria para emisión (criterios y modalidades) - Fondos de servicio universal (criterios y modalidades) - Igualdad física y material - Políticas para adquisición de equipamiento del usuario	- Cumplimiento de la igualdad física y material - Implementación de políticas y fondos (características y resultados)
	Retroacción	Contacto con productores	Defensorías u ombudsman del público	- Alcances, actividades y características y dimensiones de las defensorías - Financiamiento de las defensorías
Derecho a replica				
Inclusión pasiva en la emisión		Géneros disponibles		Emissiones con retroacción efectiva (tribunas, paneles, debates)
Comentarios y críticas		Formatos disponibles		- Cartas al lector - Intervención en redes sociales - Espacios de comentarios
Contexto socio-económico				

Fuente: elaboración propia.

El cuadro recupera los niveles del indicador de acceso ciudadano reconocidos en la citada reunión de Belgrado de 1977. Estos se desagregan en dimensiones y ejes, desde los cuales se desprenden índices. Esos últimos se presentan en dos columnas. Una de ellas indica las regulaciones e intervenciones estatales concretas, de las que se puede analizar su existencia y sus características. El espacio reconocido como mapa mediático empírico refiere a los datos que deben ser construidos en la investigación a fin de relevar la situación efectiva del escenario mediático, más allá de las indicaciones legales. A partir de los índices reconocidos para el indicador de acceso ciudadano es posible sugerir un conjunto de preguntas que colaboren en la búsqueda de datos empíricos:

- ¿Cómo se define en la normativa cada uno de los servicios en el sector comunicacional? ¿Cuáles son las implicancias de esa definición?

- ¿Qué tipos posibles de propiedad o administración reconoce la legislación para operar medios de comunicación? ¿Qué porcentaje representa efectivamente cada tipo de medio en el total de la oferta audiovisual?

- ¿Qué tipos de servicios se encuentran disponibles (TV por cable o por aire, TV digital, Internet)? ¿Qué tipos de prestadores (tipo de propiedad) pueden brindar los diferentes servicios? ¿Existen trabas burocráticas que obstaculicen a algún prestador la posibilidad de brindar un servicio? ¿Qué coberturas geográficas ofrecen estos servicios? ¿Con qué calidad técnica se brindan? ¿Cuáles son los costos para los usuarios? ¿Existen tarifas especiales? ¿Existen garantías o porcentajes para la asignación de frecuencias para cada servicio y/o para cada tipo de prestador? ¿Cuál es la regulación para el tendido y administración de las redes físicas disponibles para el transporte de servicios? ¿Existen reglas de *must-carry* y *must-offer*? ¿Qué condiciones establecen?

- ¿Se constatan situaciones de concentración en la propiedad o de posiciones dominantes en los diferentes servicios? ¿Es posible dar cuenta de consecuencias producidas por situaciones de concentración o posiciones dominantes? ¿Existen límites a la concentración de la propiedad? ¿Existen topes a la constitución de redes? ¿Cuáles son las indicaciones para la desagregación de redes? ¿Se constatan señalamientos sobre cuotas de pantalla o mínimos de producción local, regional o nacional?

- ¿Existen normas o principios de neutralidad de la red? ¿Cuáles son sus características?

- ¿Existen normas y/o políticas de servicio universal? ¿Existen normas y/o políticas para la adquisición de equipos electrónicos para usuarios de bajos recursos?

¿Existen normas y/o políticas para atender requerimientos de acceso de personas con discapacidades físicas?

- ¿Qué grados de diversidad y pluralismo expresa el sistema audiovisual ampliado en su conjunto? ¿Qué grados de diversidad y pluralismo expresan los medios de comunicación considerados en forma particular?

- ¿Existen políticas para la dotación de infraestructura necesaria para la emisión de contenidos según las necesidades de los distintos prestadores? ¿Cuáles son los criterios que rigen su aplicación?

- ¿Cuáles son los espacios más utilizados por los medios de comunicación para la inclusión de comentarios o críticas de sus audiencias? ¿Existen defensorías del público en medios de comunicación o para todo el sistema audiovisual? ¿Cuáles son sus actividades? ¿Existe financiamiento público garantizado para estas defensorías?

Estas preguntas pueden ser complementadas con otras que permitan profundizar o especificar algún segmento abordado. En todo caso, debe advertirse que las mismas apuntan no sólo a reconocer la legislación existente en los variados aspectos indicados sino también los modos de cumplimiento de la misma.

3.4 Participación ciudadana en el audiovisual

El citado documento de UNESCO señala que “la participación implica la intervención del público en la producción y en la administración de los sistemas de comunicación” (UNESCO, 1977: 4). Allí reconoce 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; 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. Por un lado, debe indagarse en 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). Por otra parte, es preciso atender a las reglas generales y particulares de financiamiento así como a la implementación de medidas de fomento, promoción o subsidios a la producción. En todos estos casos, el análisis se enriquece si logran reconocer los criterios predominantes que rigen estas medidas. En ese sentido, la descripción de las modalidades, las cifras y los porcentajes de la distribución de la publicidad oficial y comercial puede constituir una contribución valiosa en el diagnóstico sobre el escenario mediático.

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 nacionales⁶⁰. 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 señala:

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, 2010: 8).

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

⁶⁰ Como se observa, estos índices también pueden ser expresivos del indicador de acceso ciudadano.

formas de representación existentes del conjunto de la sociedad en la toma de decisiones sobre el sistema mediático. Este diseño puede incluir varios esquemas 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.

Por lo tanto, un elemento fundamental a desentrañar en este punto está constituido por las diferentes lógicas y criterios que intervienen en las dinámicas realmente existentes en torno a la toma de decisiones hacia adentro de estas instituciones y en la relación entre las mismas. Estas dinámicas pueden asumir características distintivas en cada caso particular y pueden entrar en contradicción respecto a las indicaciones normativas existentes.

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. Por lo tanto, es preciso seguir a Freedman cuando advierte:

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 abordar 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 de comunicación y en el espacio público.

3.4.1 Participación ciudadana en el entorno digital

Cualquier planificación estructural en la transición hacia un sistema digitalizado de comunicaciones que se pretenda democratizador debe incluir mecanismos para recibir aportes e inquietudes de sectores interesados. Para esto, deben contemplarse diferentes instancias que retomen las tradiciones políticas locales de participación. 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.

Con esto se destaca 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 para la organización del entorno comunicacional pueden favorecer una interpelación política y cultural -y no sólo económica y tecnológica- 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.

El Instituto Federal de Telecomunicaciones de México ha intentado recrear en América Latina la idea de un regulador convergente que asume la aplicación de políticas y normas para la organización de todos los sectores involucrados en la convergencia⁶¹. Apuestas de este tipo requieren una mirada integral y complementaria sobre el amplio sector comunicacional (telecomunicaciones, audiovisual e internet). Esto exige la 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, la revisión de “momentos paradigmáticos en la organización de los sistemas de medios (...) 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). Por otra parte, 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:

⁶¹ El organismo mexicano fue creado en 2013 luego de una reforma constitucional en ese país.

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 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:

Tabla 2. Indicador de participación ciudadana en la convergencia de sectores

Participación ciudadana en la convergencia de sectores				
Niveles	Dimensiones	Ejes	Índices regulaciones e intervenciones	Índices mapa mediático empírico
Producción	Producir programas	Espacios de programación	-Cuotas de pantalla -Producción independiente - “Acceso comunitario”	-Evidencia de espacios de programación
		Tipos de medios	- Medios y servicios autorizados	- Medios y servicios disponibles
		Promoción de la producción	- Reglas y criterios - Límites a redes - Cuotas de pantalla y producción	-Existencia de medios de diverso tipo en diversos soportes -Resultados de políticas de promoción
	Infraestructura para emitir	Modalidades de financiamiento	- Criterios y porcentajes - Reglamentaciones	-Transparencia -Cumplimiento de reglas, criterios y obligaciones
		Políticas de reproducción en la red	- Limitaciones - Incentivos	-Estrategias de despliegue en la red (medios y servicios) -Resultados de políticas de incentivos y limitaciones
		Recursos disponibles	- Subsidios, fondos, préstamos, beneficios impositivos. - Reservas de espectro - Reglas de must-carry - Criterios de organización de soportes físicos e inalámbricos.	
Adopción de decisiones	Administración de servicios y redes	Autoridades de aplicación	- Alcances/Prerrogativas - Composición y representaciones - Arquitectura institucional - Cooperación y complementariedad	-Dinámicas efectivas de participación y representación - Transparencia - Capacidades reales de autoridades de aplicación -Modalidades de implementación - Injerencias indebidas - Tiempos de intervención
		Organismos de gestión, control y asesoramiento	-Alcances, prerrogativas y obligaciones - Composición y representación - Arquitectura institucional - Cooperación y complementariedad	-Transparencia de gestión -Efectividad de mecanismos y reglas - Cumplimiento de reglas, criterios y obligaciones -Dinámicas reales de toma de decisiones, gestión y control
		Foros de consulta	- Audiencias públicas -Consultas ciudadanas	-Periodicidad y transparencia -Modalidades de las consultas
Planificación	Planificación nacional de legislación y políticas	Mecanismos de consulta y participación	-Reglas de participación -Formatos de participación -Tiempos de participación -Alcances de la participación	- Transparencia y publicidad - Dinámicas de resolución de conflictos - Efectividad de los procesos de participación - Consecuencias visibles de los procesos de participación
		Limitaciones internacionales a la regulación	- Acuerdos o tratados internacionales vinculantes	- Consecuencias visibles de esos acuerdos o convenios
Contexto socio-económico				

Fuente: elaboración propia.

A partir de los índices reconocidos para el indicador de participación ciudadana es posible sugerir un conjunto de preguntas que colaboren en la búsqueda de datos empíricos:

- ¿Cuáles son los tipos de servicios y tipos de prestadores autorizados? ¿Cuáles son las condiciones en las que deben brindar sus servicios? ¿Cuáles son las regulaciones y/o políticas destinadas a la promoción de la producción independiente? ¿Se contemplan espacios de “acceso comunitario” en las programaciones o en los diferentes servicios?

- ¿Se contemplan cuotas de pantalla y/o topes mínimos de producción propia, local o nacional en los diferentes servicios disponibles del espacio audiovisual ampliado? ¿Existen indicaciones respecto a las condiciones para la constitución de redes de programación? ¿Existen indicaciones, prohibiciones o límites respecto a la reproducción de contenidos en las diferentes plataformas disponibles?

- ¿Cuáles son los mecanismos fundamentales para el financiamiento de los diferentes tipos de prestadores y servicios disponibles? ¿Existen regulaciones para la distribución subsidios, publicidad oficial y/o transferencias de recursos presupuestarios para el financiamiento de medios? ¿Existen criterios y/o porcentajes establecidos para la distribución de la publicidad oficial (de diferentes jurisdicciones) y la publicidad comercial?

- ¿Se constatan políticas para la promoción o el fomento de la producción en las diferentes plataformas del audiovisual ampliado? ¿Cuáles son los criterios que guían estas políticas? ¿Existen incentivos de algún tipo para promocionar la producción audiovisual para internet? ¿Existen limitaciones para la distribución de contenidos en internet? ¿Es posible evaluar los resultados de estas políticas, sus alcances y sus debilidades?

- ¿Se constatan garantías de reservas de espectro para diferentes prestadores de distintos servicios? ¿Se constatan pautas de *must-carry*? ¿Cuáles son los criterios fundamentales que rigen la organización de los soportes físicos e inalámbricos para la distribución de contenidos?

- ¿Cuáles son las competencias de la autoridad (o las autoridades) de aplicación reconocida? ¿Qué representaciones expresa su composición? ¿Qué instancias de participación incluye su arquitectura institucional? ¿Cuáles son las dinámicas efectivas de funcionamiento para la participación? ¿Se constatan prácticas transparentes en su funcionamiento? ¿Se constatan injerencias indebidas en su funcionamiento? ¿Cuáles

son sus capacidades efectivas de intervención? ¿Realiza su intervención en cumplimiento de plazos y formas establecidas?

- ¿Existen organismos de gestión, control o asesoramiento específicamente reconocidos entre las instituciones estatales del espacio audiovisual? ¿Cuáles son sus competencias y obligaciones? ¿Qué representaciones expresan su composición y su arquitectura institucional? ¿Qué mecanismos desarrollan estas instituciones para la participación de la sociedad? ¿Cuáles son sus dinámicas efectivas de funcionamiento? ¿Existen injerencias indebidas? ¿Qué grado de complementariedad demuestra el desempeño de los diferentes organismos?

- ¿Se constata la realización de consultas abiertas al público por parte de la autoridad de aplicación u otros organismos de gestión o control? ¿Cuáles son las modalidades de estas consultas? ¿Con qué periodicidad se realizan las mismas?

- ¿Bajo qué modalidad se produce la regulación de los servicios del campo comunicacional? ¿Cuáles son los tiempos que sigue la elaboración de la regulación? ¿Qué grado de publicidad existe sobre los debates y posturas alrededor de una regulación o política? ¿Existen consultas a los actores interesados en la regulación? ¿Existen dinámicas de consultas a la población para la elaboración de regulaciones y/o políticas generales o específicas? ¿En que formatos se producen las consultas públicas? ¿Qué alcances tienen los mecanismos de consulta pública? ¿Se pueden constatar resultados de las dinámicas de consulta?

- ¿Se constata la existencia de tratados o acuerdos internacionales que limiten la capacidad de intervención en algunos o todos los sectores del espacio comunicacional?

Nuevas preguntas pueden profundizar distintos espacios de interés señalados. Como se ha señalado, las mismas deben dar cuenta de la normativa existente y de las dinámicas comprobables en el campo.

Segunda parte: Estructuración comercial, concentrada y centralista del escenario audiovisual argentino. El marco de desempeño de los medios estatales

Capítulo 4: Contextos y condicionantes para el desarrollo de los medios del Estado nacional

En este capítulo se reconstruye el contexto general y el contexto audiovisual histórico en el que las instituciones que son objeto de análisis desempeñaron sus actividades. Para esto, en primera instancia se realiza un breve repaso por la historia de Canal 7 y Radio Nacional Buenos Aires a fin de reconocer tendencias fundamentales que marcaron su inscripción en el sistema audiovisual argentino a lo largo de los años hasta la etapa analizada. Esta revisión permite reconocer las condiciones con las que estos medios ingresan al periodo. Además, delimita un fondo histórico de desempeño que colabora en la interpretación de características descriptas en el objeto de estudio. A partir de allí se presenta el mapa del sistema mediático y sus movimientos en la etapa analizada para recuperar información sobre los índices de acceso ciudadano y participación ciudadana en la totalidad del escenario audiovisual ampliado.

Este panorama se elabora a partir de la revisión de: la legislación vinculada; los movimientos de los actores comunicacionales; datos estadísticos; y balances realizados por investigadores.

4.1 El lugar de los medios estatales en el audiovisual argentino. Tendencias históricas

La tesis de Maestría que antecede a este trabajo realiza un extenso recorrido sobre las políticas y regulaciones específicas que marcaron el desempeño de los medios audiovisuales del Estado nacional a lo largo de siglo XX. Desde esa descripción se reconocen tendencias y características particulares que asumió su actividad hasta el inicio de la etapa analizada. Allí se señala el que sistema de radiodifusión argentino estuvo ordenado en forma predominante desde su constitución por la lógica del lucro y de la acumulación del capital. En ese contexto, los medios estatales nacionales fueron gestionados mayoritariamente desde criterios comerciales y de competencia, aún contando con financiamiento público. El control directo de estos medios por parte de diferentes gobiernos a lo largo de la historia derivó invariablemente en su uso gubernamental, alejado de las misiones de un medio público. Entre 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).

Salvo pequeñas experiencias excepcionales, las decisiones en torno a estas instituciones mediáticas se tomaron siempre desde el PEN, con prácticamente nula participación de la sociedad. Desde el retorno de la democracia en 1983 los medios en manos del Estado nacional estuvieron bajo la presión de pinzas de sectores políticos en el gobierno que los utilizaron para respaldar sus acciones y de actores privados del sector audiovisual que buscaron limitar su crecimiento de manera que no puedan disputar su audiencia (Linares, 2016b).

En los 20 años que van de 1983 hasta el final del gobierno de Eduardo Duhalde en mayo de 2003 la prestación de los medios del Servicio Oficial de Radiodifusión (SOR) estuvo limitada a un rol subsidiario en un sistema mediático predominantemente comercial en su funcionamiento, concentrado en su propiedad y centralista en la producción. Este lugar asignado a los medios del Estado nacional estuvo delimitado legalmente y comprobado en su desempeño efectivo (Ídem)⁶².

Son pocos los momentos históricos en los que se debatió públicamente la posibilidad de modificar la estructuración reseñada del sistema mediático. Desde marzo de 1973, con el triunfo del peronismo en las elecciones, hasta la muerte de Juan Domingo Perón, en julio de 1974, se produjo un corto pero inédito periodo de debate en el que el modelo de servicio público europeo asomó como posibilidad para organizar la administración del sistema de medios de comunicación⁶³.

El deceso de Perón y el golpe cívico-militar de 1976 dieron por tierra con ese proyecto. Esta breve etapa de debate y la llamada Comisión del 38⁶⁴ fueron los únicos escenarios políticos 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.

La primera vez en la historia del país que durante un periodo democrático se

⁶² Estas afirmaciones sintetizan el repaso histórico realizado en profundidad en la tesis de Maestría que sirve de base a este texto. Del mismo modo, los apartados 4.2 y 4.3 exponen en forma resumida el desarrollo pormenorizado de la historia de Canal 7 y Radio Nacional Buenos Aires que forma parte de la citada tesis.

⁶³ La expiración de las licencias de explotación de tres canales de la capital federal ofreció al entrante Gobierno peronista la posibilidad de reorganizar el funcionamiento del sistema de televisión.

⁶⁴ Esta comisión fue creada en 1938 por indicación del entonces presidente Roberto M. Ortiz. Reunió a especialistas para proponer lineamientos de organización del incipiente sistema de radiodifusión nacional, que asumía en ese momento el modelo competitivo estadounidense con la constitución de redes privadas. Aunque sus propuestas no prosperaron, 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.

legisló en forma específica a las emisoras administradas por el Estado nacional fue el 24 de noviembre de 1999 con la ley 25.208. La norma creó Radio y Televisión Argentina (RTA) para hacerse cargo de las estaciones integrantes del SOR, incluidos Radio Nacional y ATC Canal 7. Se trató de una ley votada por el consenso de las distintas fuerzas partidarias presentes en el Senado un mes después de la victoria electoral de la oposición de ese momento y pocas semanas antes del cambio de autoridades en el PEN. El acuerdo logrado alrededor del proyecto por la Unión Cívica Radical (UCR) y el Partido Justicialista (PJ) permitió unificar iniciativas surgidas de diferentes legisladores y aprobadas previamente en la Cámara de Diputados el 9 de diciembre de 1998⁶⁵.

A menos de un mes de iniciado el Gobierno de Fernando De la Rúa esa norma fue vetada el 31 de diciembre del mismo año por medio del decreto 152/99. Pese al veto, la llamada Ley RTA sentó el antecedente de una institucionalidad con un perfil marcadamente público para la administración de los medios del Estado nacional (Linares, 2016b). Entre sus misiones se 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.

La norma significaba un cambio de 360 grados en las políticas hacia esos medios luego de una década marcada por la privatización de empresas públicas que intentó extenderse al propio Canal 7. Además, las disposiciones incluidas contrastaban con el sesgo gubernamental y comercial impreso a los medios estatales durante el periodo de gobierno que se prestaba a cerrar Carlos Menem al momento de la sanción.

En definitiva, desde su constitución y hasta 2003 no existió en la historia de Canal 7 y Radio Nacional una normativa explícita y duradera que indique una batería de objetivos y obligaciones que guíe una misión de medio público. Del mismo modo, no es posible reconocer un lapso de tiempo prolongado en que el funcionamiento de estos cumpla con las características de esa misión. En forma paralela, durante todo el siglo XX los países de Europa occidental vivieron el apogeo del modelo de servicio público, su relajamiento y su posterior crisis (Blumler, 1993; Mastrini, 1995).

⁶⁵ La ley aprobada recuperaba proyectos presentados por los diputados Irma Parentella, Nilda Garré, Rafael Flores, Fernando Solanas, María del Carmen Banzas de Moreau, Irma Roy, Antonio Cafiero, Juan Valcarcel y Normando Álvarez García. Ver el diario de la sesión ordinaria de la Cámara de Diputados del 9 de diciembre de 1998 en el punto 13 del sumario.

Disponible en: <http://www4.hcdn.gov.ar/dependencias/dtaquigrafos/frames.html>. Última visita el 12/09/2017.

La presidencia interina de Duhalde autorizó en 2002 la instalación de repetidoras de Canal 7 donde el PEN lo considerase⁶⁶. Con eso se anulaba legalmente el papel subsidiario del Estado respecto a las prestaciones de los actores privados. Además, en 2003 permitió que las provincias cuenten con una señal de televisión abierta y una señal de radio AM⁶⁷. Las medidas, si bien fueron tomadas por decreto, significaban un paso positivo para la generación de mejores condiciones para un acceso ciudadano a contenidos audiovisuales potencialmente variados y para mayor participación en la producción de contenidos.

4.2 Radio Nacional. Breve historia de la radio estatal

Radio Nacional nació en 1937 como resultado de la iniciativa privada a partir de un acuerdo entre el Gobierno nacional de ese momento de Agustín P. Justo y la Editorial Haynes, que compró e instaló los equipos (Agusti y Mastrini, 2005). En 1948, la AM 870 se convirtió en la cabecera de la cuarta red radiofónica de Argentina y constituyó la cadena oficial de radiodifusión que incluía sólo 4 estaciones. En 1969 esa red ya contaba con 20 emisoras en todo el país y diez años después el Servicio Oficial de Radiodifusión (SOR) sumaba 29 estaciones de AM y otras seis que transmitían en FM en diferentes provincias (Ulanovsky, 2011). La recuperación de la democracia en 1983 encontró al SOR con 39 emisoras. Radio Nacional quedó en ese momento, 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 (Ídem).

La asunción de Carlos Menem al frente del PEN deparó numerosas novedades para la radio. En 1989, el flamante director Julio Márbiz concretó la mudanza de la emisora hacia el edificio que ocupa hasta el cierre del periodo analizado. Este cambio de sede se decidió durante el Gobierno de Raúl Alfonsín. 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 radios de las provincias. A estos se sumaron los retiros voluntarios o casi obligatorios que se dispusieron en cumplimiento de la Ley de Reforma del Estado (ley 23.696/89).

En 1994 se produjo una de las pocas renovaciones tecnológicas que benefició a

⁶⁶ Decreto de necesidad y urgencia 2.368/02

⁶⁷ Decreto de necesidad y urgencia 1.214/03. En rigor, el decreto legalizaba la situación de varias provincias que ya contaban con los medios que ahora se autorizaba.

la AM 870 desde su nacimiento. Sin embargo, la adquisición de equipos y el remozamiento de un estudio fueron consecuencia de una donación del Banco Mayo y no de un aporte estatal (Míndez, 2001). Los años posteriores a la dirección de Márbiz estuvieron marcados por una importante deuda que arrastraba la institución y por un presupuesto acotado. En 2001, Radio Nacional quedó comprendida dentro del SNMP. Ese mismo año, se unificó la identificación de las emisoras dependientes de la estación de cabecera, que pasaron a ser llamadas Radio Nacional AM 870, Radio Nacional Clásica, Radio Nacional Folclórica y Radio Nacional El Faro (más adelante, Nacional Rock). Las últimas tres funcionaban en bandas de FM.

En los 20 años que van de 1983 a 2003 pasaron por la dirección de Radio Nacional 9 directores. 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).

4.3 Canal 7. Reseña institucional histórica básica

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. Si bien no resulta claro descifrar si se trató de un proyecto iniciado por el propio Perón o por el empresario Jaime Yankelevich⁶⁸, lo cierto es que el lanzamiento de la televisión en Argentina fue impulsado por el Estado. La propiedad estatal 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 historia de Canal 7 quedó marcada por la realización en Argentina del Mundial de Fútbol de 1978. El Gobierno de facto construyó el actual edificio de la televisora para la transmisión en color a todo el mundo del acontecimiento deportivo⁶⁹. Esta obra y la instalación de los equipos requeridos necesitaron el desembolso de entre

⁶⁸ 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.

⁶⁹ Para esto también fue necesaria la elección de norma alemana Pal N.

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).

En mayo de 1984, Argentina Televisora Color (ATC), nombre bajo el que se conocía a Canal 7 en ese momento, pasó a la órbita de la Secretaría de Cultura de la Nación, donde se presentó una guía de acción que perfilaba un sentido público para la gestión de la estación. Sin embargo, bajo el gobierno de Menem, la asunción de Gerardo Sofovich como nuevo interventor en junio de 1991 significó la vuelta de un perfil marcadamente comercial. Fue el inicio de un proceso pleno de irregularidades administrativas y financieras, que 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. El interventor y animador llegó a conducir hasta tres programas en el canal, y las productoras de su propiedad, Openbar y Wainot, llegaron a controlar 80 % de la pauta publicitaria de ATC (Ídem).

En marzo de 1992 el Presidente decretó la liquidación de ATC LS82 Canal 7 y la absorción de los pasivos. El decreto 544 creó ATC Sociedad Anónima, propiedad del Estado nacional. Tres años después, la sociedad anónima creada con cuentas en cero ya tenía una deuda de 67 millones de dólares. Ante esta situación, el entonces interventor del canal, Germán Kammerath, presentó el concurso preventivo de acreedores para refinanciar esas deudas. Además, por medio del decreto 1.022/95 se llamó a licitación la señal del Canal 7 al tiempo que se 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”. El Presidente volvió a anunciar la privatización en enero de 1998 pese a la medida judicial y a la oposición de sus trabajadores.

En marzo del 2000, con un nuevo Gobierno en el PEN, el Comité Federal de Radiodifusión (en adelante, 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. Pero recién en febrero de 2002 el decreto 702 devolvió a Canal 7 la señal LS 82 y anuló el decreto 1022/95 de Menem que dejaba el camino libre para su privatización (Ver en Anexo 1 el cuadro con hitos y legislación específica de los medios del Estado nacional entre 1937 y 2003).

Al igual que Radio Nacional, desde enero de 2001 Canal 7 pasó a formar parte del SNMP. Luego de 50 años de vida, Ulanovsky calculaba ese año 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 flaqueza institucional de la estación perjudicó las posibilidades de establecer proyectos continuos en el tiempo. La cantidad de personas que estuvieron a cargo del canal 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 Canal 7. Quince de ellos se desempeñaron antes de 2003 y los tres restantes durante el periodo analizado.

4.4 Breve contexto social, económico y político del periodo 2003-2015. El derrotero del kirchnerismo y la *posconvertibilidad*

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 el *ballotage*. 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).

Kirchner emergió como el presidente electo luego del mandato transitorio entre enero de 2001 y mayo de 2003 de Eduardo Duhalde. Durante ese periodo se puso fin al régimen de convertibilidad a través de la ley 25.561 de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario. La siguiente decisión de ese Gobierno fue el sistema establecido para la conversión de dólares a pesos en las deudas y los depósitos bancarios, conocido como “pesificación asimétrica”.

En 2002, cuando ya se había producido la cesación de pagos de la deuda, la “megadevaluación” de la moneda local y la “pesificación asimétrica”, la deuda pública total representaba 125,3 % del PIB. Del mismo modo, la deuda en divisas pasó de representar 48,0 % del PIB en 2001 a 109,6 % en 2002, según las estimaciones de Manzanelli y Basualdo (2016) en base a datos del Ministerio de Economía.

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 del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). Pero a partir de esas decisiones de política económica se configuró un nuevo patrón de

crecimiento que tendría consecuencias en los indicadores macroeconómicos.

Kirchner llegaba a la presidencia sin legisladores bajo su influencia directa pues el sostén fundamental de su candidatura fue el Partido Justicialista, con 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. 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.

Un año que redefinió el escenario político fue 2008, a partir del conflicto suscitado entre el Gobierno nacional y las asociaciones patronales del sector agropecuario. En su desarrollo, este episodio ocupó el centro de la atención política y motivó a distintos sectores a reconocerse solidarios con alguno de los dos sectores enfrentados⁷⁰. Luego de cinco meses de discusión pública intensa alrededor de las diferentes posturas, una votación en el Senado nacional señaló una derrota política significativa para el recientemente iniciado mandato presidencial de Cristina Fernández.

Este escenario desencadenó decisiones relevantes en el PEN, como el cambio del Jefe de Gabinete, y marcó un quiebre en las políticas en el terreno comunicacional. Al mismo tiempo, a partir de este conflicto inició un proceso en el que la disputa entre el Gobierno nacional y el multimediático Grupo Clarín tomó notoria centralidad en la agenda política (Becerra y Mastrini, 2016). En esa dinámica, Clarín fue identificado por el PEN como representante de los intereses del *establishment* económico y los medios comerciales concentrados. En este proceso se inserta la discusión pública en torno a la regulación de los servicios audiovisuales.

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” (2010: 23).

⁷⁰ Las características del conflicto se desarrollan en el apartado 6.3.2.

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. Según Manzanelli y Basualdo, esta política llevó a que en 2005 la deuda en moneda extranjera baje al 33,2 % del PIB, y luego al 21,0 % en 2008, mientras la deuda pública total descendió al 64,3 % del PIB en 2005 y al 40,0 % en 2008. El ritmo de desendeudamiento externo se desaceleró a partir de allí pero sin demostrar una modificación de la tendencia inaugurada en 2005. Así, en 2015 la deuda pública total fue 35,3 % del PIB y la deuda en divisas descendió al 23,6 % del PIB (Manzanelli y Basualdo, 2016: 19 y 20)⁷¹.

En 2009 se produjo una alteración de la etapa de crecimiento económico elevado y sostenido con expansión del empleo y mejoras relativas en los salarios reales. De esta forma, ese año cerró con el estancamiento de la economía. Sin embargo, los siguientes dos años mostraron un crecimiento económico acelerado para luego iniciar una tendencia descendente hacia el final del periodo kirchnerista (ver Tabla 3).

En relación a los niveles de desigualdad económica durante el periodo kirchnerista, el INDEC (2015: 24)⁷² señala que el índice de Gini⁷³ medido según el ingreso familiar *per cápita* pasó de 0,525 en 2003 a 0,420 en el primer trimestre de 2015, con la mejor *performance* de 0,411 en 2012. Según la base de datos SEDLAC, producida por el Centro de Estudios Distributivos Laborales y Sociales (CEDLAS) de la Universidad Nacional de La Plata y el Banco Mundial, el índice de Gini relevado por el INDEC para 2015 es similar a la cifra de 1986 en el Gran Buenos Aires: 0,422⁷⁴.

Este estudio apunta una caída de la desigualdad durante el periodo analizado, aunque los números se hallaban todavía lejos del promedio registrado con este coeficiente en la Unión Europea en 2013: 0,31 (CEPAL, 2016: 23). Se presenta a continuación un cuadro con indicadores macroeconómicos relevantes del periodo para obtener una imagen en movimiento del contexto socio-económico:

⁷¹ Para alcanzar estos números los autores trabajaron sobre cifras del Ministerio de Economía, y “para el cociente del ratio deuda/PIB se utilizó el PIB año base 2004 revisada en 2016 empalmado con la serie del PIB año base 1993 para el período 1994-2003” (Manzanelli y Basualdo, 2016: 20).

⁷² La medición se realizó con datos de la Encuesta Permanente de Hogares en áreas urbanas del país.

⁷³ El índice de Gini es un coeficiente utilizado internacionalmente para medir la desigualdad en la distribución del ingreso en un país. En este coeficiente, el valor 0 indica la perfecta igualdad y el valor 1 se corresponde con la perfecta desigualdad.

⁷⁴ Disponible en: <http://sedlac.econo.unlp.edu.ar/esp/estadisticas-detalle.php?idE=18>. Última visita: 23/03/2017.

Tabla 3. Indicadores macroeconómicos relevantes del periodo 2003-2015

Año	Crecimiento PIB ⁷⁵ (%)	Pobreza (%) ⁷⁶		Indigencia (%) ⁷⁷		Desocupación (%)	Participación asalariados en PIB ⁷⁸ (%)
2003	8,8	49,7	57,8	22,8	25,2	17,3	25,4
2004	9,0	41,6	54,8	15,6	21,6	13,6	26,3
2005	9,2	35,4	48,8	12,7	17,0	11,6	27,3
2006	8,5	28,2	41,7	9,6	13,0	10,2	29,0
2007	8,7	27,2	38,5	8,4	10,6	8,5	30,1
2008	6,8	25,5	36,1	7,8	10,0	7,9	31,1
2009	0,9	24,9	33,3	7,3	9,3	8,7	34,9
2010	9,2	22,5	32,0	6,2	7,6	7,8	33,6
2011	8,9	20,1	28,6	5,0	6,1	7,2	34,9
2012	1,9	18,8	27,6	4,5	5,8	7,2	37,1
2013	3,0	18,0	26,9	4,3	5,2	7,1	37,6
2014	0,5	20,6	31,3	5,0	6,5	7,2	35,7
2015		19,7 ⁷⁹	29,7	4,4	5,5	6,5	37,4

Fuente: elaboración propia en base datos del INDEC, los trabajos de Barrera, Gonzáles y Manzanelli (2017); Arceo, Gonzáles, Mendizábal y Basualdo (2010); y Manzanelli y Basualdo (2016).

En su evaluación del desempeño económico del largo periodo kirchnerista, Mazanelli y Basualdo expresan que, a partir de datos del INDEC, la tasa anual acumulativa del Producto Interno Bruto tomando como base 1993 fue de 6,7 % en el periodo 2003-2013 y la misma tasa medida según la base de 2004 fue de 4,7 % en el periodo 2004-2015. Estos autores agregan que, según la revisión de estas cuentas realizadas durante el Gobierno de la Alianza Cambiemos, la tasa fue de 3,7 % en el periodo 2004-2015. Además, señalan que “el salario real promedio de la economía

⁷⁵ Medición en base a precios corrientes de 1993, salvo en los años 2013 y 2014, para los que se toman las cifras indicadas por el Indec con la base de precios 2004.

⁷⁶ La columna de la izquierda incluye los números obtenidos en base a la canasta básica de alimentos tomada por el Indec hasta 2016. Ese año el organismo definió nuevas canastas, con más productos y cambios de ponderaciones. La columna de la derecha muestra las cifras obtenidas a partir de las modificaciones señaladas.

⁷⁷ La división en dos columnas responde al mismo motivo señalado respecto a la medición de la pobreza.

⁷⁸ Barrera, Gonzáles y Manzanelli (2017) realizaron esta estimación como el cociente entre la adición de: 1) la masa salarial de trabajadores registrados y la masa salarial de trabajadores no registrados y 2) el PBI en precios corrientes año base 2004 revisado en 2016.

⁷⁹ Se computan aquí los dos primeros trimestres de ese año.

argentina creció significativamente durante el ciclo kirchnerista: 49,8% entre 2003 y 2015. Es decir que los trabajadores pudieron comprar con su salario en 2015 un 50% más de lo que podían adquirir en 2003” (Manzanelli y Basualdo: 2016: 14).

No es pretensión de este apartado explicar las razones de estas cifras enumeradas sino ofrecer un marco general (económico, político y social) para la comprensión del objeto de interés. En este camino, Kulfas afirma que durante la etapa se produjo “un quiebre histórico y un cambio de tendencia respecto de los acontecimientos económicos precedentes registrados, particularmente, durante el último cuarto del siglo XX”. El autor plantea que estas modificaciones se agrupan en cuatro aspectos fundamentales: el desempeño agregado; el papel del Estado y la lógica de la política económica, en el que se evidenció un papel más activo del Estado y una recuperación de sus capacidades para orientar el desarrollo; una nueva tendencia desde el punto de vista productivo; y los cambios relativos a la inclusión social y laboral (Kulfas, 2016: 213-214).

Debe señalarse que durante toda la etapa analizada el kirchnerismo sufrió reveses electorales en los comicios legislativos de 2009 y 2013. Pero quizás el hecho que mayores marcas dejó en esta fuerza política fue la muerte de Néstor Kirchner en octubre de 2010. En ese momento el ex presidente era diputado nacional, secretario general de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) y presidente del Partido Justicialista. Pero más allá de sus funciones formales, era indudable su gravitación y centralidad en el escenario político partidario argentino.

4.5 Acceso y participación ciudadana en el sistema mediático durante el proceso kirchnerista. Actividad estatal multifacética y estructura concentrada

Este apartado reconstruye el mapa del sistema mediático y sus movimientos en el periodo analizado para recuperar 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.

4.5.1 Regulación estatal, fallos judiciales y movimientos del mercado en el periodo 2003-2015

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 Argentina, con las numerosas modificaciones realizadas en la década del 90. Las mismas iniciaron en julio de 1989 con la privatización de los canales 11 y 13 de Capital Federal a través del decreto 830/89. Lo mismo sucedió con las radios Belgrano y Excelsior, de las más importantes de la capital.

Estas privatizaciones y la sanción de la ley 23.696 de Reforma del Estado⁸⁰ constituyeron las primeras líneas firmes de una etapa que se extendió durante toda la década del 90. La llamada “Ley Dromi” facultó en su Anexo I al PEN 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 Unidos⁸¹. 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 Argentina⁸².

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 Municipal⁸³ en la Capital Federal. En la misma línea puede ubicarse el decreto 1771 de 1991 que autorizó la constitución de redes de radiodifusión en todo el país con la exigencia de mantener 50 % de programación propia. Las cadenas permanentes de radio y televisión en todo el país se terminaron de consolidar con la legalización que significó el decreto

⁸⁰ El artículo 65 de esta norma modificó los artículos de la ley 22.285 que impedían la concentración conglomerada 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.

⁸¹ 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.

⁸² 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”.

⁸³ La decisión se tomó por medio del decreto 848 de 1994.

1.005 de 1999⁸⁴. Esta regulación sintetiza la actividad estatal durante la década menemista que tendió a sustentar la concentración de la propiedad y la expansión de la radiodifusión comercial.

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:

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 traducía 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 los actores sin fin de lucro y la crisis institucional, tecnológica y financiera de los medios estatales nacionales (Linares, 2016b). Ante esta geografía mediática y con el contexto económico, político y social que vivía el país, el grueso de las medidas tomadas por el Gobierno de Kirchner hacia el sector tendieron a consolidar y en algunos casos profundizar las condiciones del mismo.

El 18 de junio 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 en Argentina. Excluyó de esta disposición a los medios que al momento de sancionarse la ley tuvieran una presencia mayor de capitales foráneos. Esta norma fue impulsada por el Gobierno de Duhalde pero se materializó en el inicio del periodo kirchnerista. En ese momento el sector audiovisual presentaba una importante participación de activos extranjeros. Por tanto, el decreto apuntaba a evitar que grupos mediáticos locales “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).

⁸⁴ 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.

Durante el 2004 el Comfer renovó por 10 años 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 Clarín⁸⁵. Pero además de estas prórrogas, el entonces Presidente suspendió en 2005 por diez años el cómputo de los plazos que la ley otorgaba a los titulares de servicios de radiodifusión⁸⁶. Sin discusión ni anuncio previo, el decreto 527 significó en los hechos la extensión por diez años de los periodos originales (o de sus prórrogas) legalmente establecidos para las licencias de los 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 frecuencias⁸⁷.

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 cable⁸⁸. 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 hasta la sanción de la ley 26.522 en octubre de 2009.

Pese a esto, el Comfer otorgó en 2005 la primera licencia a una radio indígena en el país. En 2006, la Resolución 753 del mismo organismo autorizó a funcionar - aunque sin licencia- a 126 radios pertenecientes a organizaciones sin fines de lucro que ya estaban en actividad. A esto se suman otras dos licencias otorgadas a entidades no lucrativas en 2007 (Linares et al., 2016).

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

⁸⁵ Resoluciones 1837 y 1326 respectivamente. Los artículos 41 y 42 de la ley 22.285 avalaban esta decisión y no exigían escrutinio público sobre los compromisos asumidos. Amparado en la norma, la autoridad de aplicación evitó abrir un debate extendido sobre el asunto.

⁸⁶ Por ley, los plazos para usufructo de la licencia eran de 15 años, con la posibilidad de diez años de prórroga por única vez.

⁸⁷ El argumento del decreto 527 sostenía la necesidad de recomponer la situación económico-financiera de los medios de comunicación en el marco de la salida de la crisis económica atravesada por el país. Como condición, se exigía a los prestadores de los servicios de radiodifusión la presentación de un plan para la incorporación de tecnología digital.

⁸⁸ Esta ley daba respuesta parcial al fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación de septiembre de 2003 donde se declaró la inconstitucionalidad del artículo 45 de la Ley 22.285. Este artículo impedía a los medios no lucrativos prestar servicios de radiodifusión. La sentencia respondió a un reclamo iniciado por la Asociación Mutual Carlos Mujica de Córdoba.

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 nacional⁸⁹. Con el dictamen 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.

Entre otras consecuencias, la permanencia de la ley 22.285 hasta 2009 mantuvo una autoridad de aplicación sin instancias formales de participación ciudadana ni contrapesos de fuerzas políticas o sectoriales en sus decisiones⁹⁰. La continuidad de la intervención del Comfer, derivada de la constitución antidemocrática de su directorio señalada por la norma⁹¹, generaba una dependencia total del PEN en funciones.

Fue 2009 el año que marcó un quiebre en las políticas públicas aplicadas al sector audiovisual durante el periodo kirchnerista. En octubre se sancionó la LSCA⁹² y en agosto del mismo año el Gobierno nacional adoptó la norma de la televisión digital para luego crear el Sistema Argentino de Televisión Digital Terrestre (SATVD-T). Mientras la ley 26.522 planteaba fundamentalmente un nuevo marco para la organización del sistema mediático, el lanzamiento del SATVD-T se proponía sentar las bases para la plataforma de distribución de la televisión digital terrestre. Estas dos iniciativas contenían la potencialidad de operar modificaciones en el espacio

⁸⁹ 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.

⁹⁰ En el capítulo 6 se desarrolla el proceso que impulsa desde 2008 la autoridad de aplicación para recrear instancias de debate y participación ciudadana en torno a lo que sería la LSCA.

⁹¹ Planteaba un directorio integrado por representantes de las 3 fuerzas militares.

⁹² La norma recibió impugnaciones en el Poder Judicial a poco de su sanción por parte de: el Grupo Clarín; el diputado nacional Enrique Thomas en Mendoza; la diputada Zulema Beatriz Daré y la ONG Comité de Defensa del Consumidor en Salta. La presentación iniciada por el diputado logró la suspensión de toda la norma hasta que en junio de 2010 un fallo de la Corte de Justicia de la Nación (CSJN) dejó sin efecto las medidas cautelares concedidas por las salas provinciales. En octubre de 2013 la legislación fue avalada en su totalidad luego de un nuevo fallo de la CSJN que rechazó reclamos de inconstitucionalidad sobre los artículos 41, 45, 48 y 161 presentados por el Grupo Clarín.

audiovisual tal como se conocía hasta ese momento⁹³.

Desde la sanción de la LSCA hasta diciembre de 2015, la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA) otorgó 144 licencias a organizaciones sin fines de lucro. De estas, 115 fueron adjudicadas de manera directa, 21 se entregaron por concurso y hubo 8 autorizaciones. De las adjudicaciones directas, 75 estuvieron destinadas a cableoperadoras, otras 39 fueron para señales FM y una sola para una radio AM. Finalmente, de las 21 licencias adjudicadas por concurso, 17 fueron para emisoras FM y las restantes fueron para canales de televisión digital (Becerra et al, 2016). En forma paralela, hasta octubre de 2015 los pueblos originarios recibieron 46 autorizaciones para operar servicios audiovisuales y una sola de ellas fue para un canal de televisión abierta⁹⁴.

Al mismo tiempo, en lo que significó una política inédita para el sector, la autoridad de aplicación entregó hasta octubre de 2015 al sector sin fin de lucro 830 premios del Fondo de Fomento Concursable para Medios de Comunicación Audiovisual (Fomeca), establecido en el artículo 97 de la ley 26.522 (Ídem). Al mismo tiempo, hubo un conjunto de organismos estatales que desarrollaron iniciativas para el impulso y el fortalecimiento de radios comunitarias, populares y/o alternativas (Segura et al., 2016).

Por otra parte, existieron movimientos en el sistema mediático que no se desprendieron de la aplicación de la LSCA pero que lograron generar modificaciones evidentes al panorama de ofertas mediáticas nacionales. Además de la creación del programa Fútbol para Todos⁹⁵ y del desarrollo de la televisión digital, debe consignarse el estímulo económico desde el Estado, fundamentalmente a través de publicidad oficial, para el crecimiento de grupos mediáticos comerciales, como por ejemplo el Grupo Uno, Indalo Media y el Grupo Veintitrés (Becerra, 2015).

También desde el Estado se financió la potenciación de las capacidades de las productoras de contenidos locales. Esto se produjo fundamentalmente a través de la creación de nuevos canales de distribución como las señales estatales temáticos y a través de políticas de fomento y promoción (Becerra y Mastrini, 2016). Prueba de lo último es que entre 2002 y 2015 “el aporte público permitió financiar un total de 79

⁹³ Este repaso se complementa en el capítulo 6 donde se reconstruye el proceso de debate social y legislativo de la LSCA. Además, el capítulo 7 analiza en profundidad el contenido de la norma sancionada.

⁹⁴ Cabe señalar que la LSCA significó el reconocimiento legal definitivo del sector sin fin de lucro como actor comunicacional con la inclusión de un mecanismo de fomento para este espacio.

⁹⁵ A través del programa de política pública Fútbol para Todos, desde agosto de 2009 el PEN se hizo cargo de la televisión de los partidos de la principal categoría del fútbol argentino. En el capítulo 6 se profundiza la explicación sobre esta iniciativa.

ficciones, es decir que el Estado aparece como el principal inversor de este tipo de géneros” en ese periodo⁹⁶.

Una medida para dimensionar el rol desempeñado por el Estado nacional en la asistencia económica a algunos grupos mediáticos es que, según Becerra, en 2013 su participación relativa en la masa publicitaria general lo convertía en el primer anunciante, con 10 % de participación sobre el total. Así, desde 2003 a 2014 hubo un crecimiento constante en los montos totales de la publicidad oficial, que pasó de ser de 46 millones de pesos en 2003 a 3.509 millones de pesos en 2014 (Becerra, 2015)⁹⁷.

En diciembre de 2014 se sancionó la ley 27.078, Argentina Digital, con el objetivo de regular la infraestructura de transporte de telecomunicaciones. Desde el anuncio del Ejecutivo de su envío al Congreso el 29 de octubre hasta su aprobación definitiva, que contó fundamentalmente con los votos del oficialismo, transcurrieron menos de 2 meses.

Durante su trámite legislativo, el Senado convocó a audiencias públicas donde se pudo conocer las posturas de los principales actores involucrados. Se trató de la principal y única instancia de participación ciudadana (además de la discusión parlamentaria) en el debate del proyecto. Allí se pudo escuchar a representantes de empresas importantes, de pymes, de cooperativas de telecomunicaciones y de cable, de cámaras sectoriales, de asociaciones civiles interesadas, a investigadores y sindicatos.

La iniciativa gubernamental se propuso reemplazar, y unificar en una sola ley, un grupo de normas que regulaban las telecomunicaciones desde hacía 40 años. Este grupo se articulaba sobre la base de la ley 19.798 dictada en 1972 por un Gobierno de facto e incluía el decreto de liberalización del sector. Por otra parte, se imponía como una legislación actualizada para dar respuestas a los desafíos planteados por la convergencia tecnológica⁹⁸. Así, Argentina Digital, que expresamente no se propuso regular ningún tipo de contenido, sentó las condiciones para la incorporación de las telefónicas a los servicios de televisión por cable. Por último, se ha advertido sobre la importante

⁹⁶ Ver “¿La ficción televisiva argentina en descenso?”, de Ornella Carboni, del 1 de noviembre de 2016, en Medios, tecnología y trabajo. Disponible en: <https://ornelacarboni.wordpress.com/2016/11/01/la-ficcion-televisiva-argentina-en-descenso-por-ornella-carboni/>. Última visita el 24/03/2017.

⁹⁷ Las cifras del autor incluyen a partir de 2012 la publicidad oficial de la Agencia Nacional de Seguridad Social (ANSES). Fueron elaboradas en base a datos de la Jefatura de Gabinete de Ministros y de la Cámara Argentina de Agencias de Medios. La distribución de estos fondos no tuvo un criterio explícito fundamentado durante el periodo.

⁹⁸ El proyecto inicial de la LSCA contemplaba un apartado destinado a organizar la participación de las empresas telefónicas en el mercado audiovisual, pero el mismo fue desechado en el debate parlamentario por demanda de un sector de la oposición conformado por el Partido Socialista y la fuerza Proyecto Sur.

cantidad de aspectos relevantes que la norma dejaba para su reglamentación específica a cargo de la autoridad de aplicación (Marino, 2016).

La generación de espacios en el mapa mediático para la incorporación de nuevos participantes que propiciaba con diferentes mecanismos la LSCA permaneció parcialmente obstaculizada por dos cuestiones: la no realización del Plan Técnico de Frecuencias, requerido por el artículo 89 de la ley; y la adecuación inconclusa -esto es, sin consecuencias visibles- de los más importantes grupos mediáticos a los límites autorizados sobre la cantidad de licencias⁹⁹.

En el primer caso, la AFSCA no procedió durante el periodo a realizar esta revisión técnica fundamental para conocer el estado de situación del espectro radioeléctrico. Se trata del paso inicial requerido para planificar su reorganización, particularmente en las zonas de conflicto. En el segundo caso, el proceso de adecuación de los grupos mediáticos con mayores niveles de concentración en la propiedad tuvo particularidades que llevaron a que no se concreten modificaciones de relevancia en el mapa mediático a través de este mecanismo¹⁰⁰.

Di Santi y Riera (2016) describen que mientras la adecuación de oficio del Grupo Clarín seguía judicializada en el final de la etapa kirchnerista, los planes para la desinversión efectiva de los grupos Uno Medios, Indalo y Telefónica continuaban en evaluación por parte de la autoridad de aplicación a mediados de 2015, luego de su admisión y aprobación. Por otra parte, los autores señalan que las formas adoptadas por las empresas mediáticas para adecuarse a los límites normativos fueron la transferencia de licencias, la modificación de las participaciones accionarias, la división de licencias entre accionistas y la derivación de titularidades hacia familiares. Además, resaltan el trato desigual ofrecido por la autoridad de aplicación a distintos planes de adecuación presentados a partir de diferentes maneras de interpretar la ley.

El punto de encuentro entre los dos aspectos que dificultaron la aparición de nuevos actores lo constituye el grupo de empresas que fue relevada de realizar adecuaciones pues debían esperar la regularización de los Permisos Precarios y Provisorios con los que contaban entre sus propiedades (Ídem, 2016).

Luego de una audiencia pública realizada por la AFSCA en septiembre de 2014

⁹⁹ En el capítulo 7 se analizan en profundidad las indicaciones de la LSCA. En esta, el artículo 161 señala las condiciones para la adecuación de las empresas a los límites establecidos en el artículo 45 sobre la cantidad de licencias en manos del mismo prestador.

¹⁰⁰ Según la información oficial, la AFSCA admitió formalmente 23 propuestas de adecuación voluntaria. De estas, 11 finalizaron el proceso y 2 llegaron a una instancia de transferencia de oficio (AFSCA, 2015).

para recibir propuestas y observaciones, en diciembre del mismo año se aprobó por el decreto 2.456/14 el Plan Nacional de Servicios de Comunicación Audiovisual Digitales. La aprobación del plan fijó las condiciones para la transición de la televisión analógica a la digital y permitió convocar a concursos públicos para ofrecer licencias de 92 canales digitales en 8 áreas de cobertura diferentes. El resultado de esta convocatoria fue la presentación de 80 ofertas.

4.5.2 Señales estatales: nuevas iniciativas para ampliar la oferta audiovisual

Durante el periodo de análisis se registró una intensa actividad estatal tanto en la creación de nuevas señales como en el financiamiento de contenidos con fondos públicos. Este rol emisor, productor y financiador del Estado se operó desde diferentes organismos y bajo distintas modalidades. Se repasa brevemente esta tarea en tanto contribuye a la comprensión general de las iniciativas estatales en el sector audiovisual durante el periodo. Esta revisión constituye así un insumo imprescindible para el abordaje del objeto de estudio desde un marco contextual específico y concreto.

En 2005 se creó la señal educativa Encuentro por medio del decreto 533/05 en la órbita del Ministerio de Educación. La señal se puso en funcionamiento en 2007, pero antes fue reconocida en los artículos 101, 102 y 142 de la ley 26.206 de Educación Nacional sancionada en 2006. En el ámbito de la misma cartera nació en septiembre de 2010 la señal Pakapaka (infantil).

Esta iniciativa estatal se complementa en el periodo con IncaaTV, nacida en enero de 2011 bajo el ala del Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales (Incaa)¹⁰¹. A esta señal le siguió TecTV, surgida en abril de 2012 y dependiente del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación productiva¹⁰². A éstas propuestas debe agregarse DeporTV, canal surgido en febrero de 2013, Acua Mayor y Acua Federal. Estas últimas dos señales fueron producidas desde marzo del mismo año en el marco de la Planificación Estratégica del Sistema Argentino de Televisión Digital Terrestre, coordinada por un Consejo Asesor dependiente del PEN.

Encuentro, Paka Paka y DeporTV eran dependientes del Ministerio de Educación y estaban administradas por la sociedad estatal Educ.ar en una propuesta pedagógica complementaria que articulaba los contenidos audiovisuales en una

¹⁰¹ IncaaTV se distribuía en los diferentes sistemas de cable del país y en la programación de la TDA.

¹⁰² Esta señal estaba disponible sólo en la grilla de la TDA.

plataforma digital con insumos para docentes y alumnos¹⁰³.

Puede incluirse en este grupo a Contenidos Digitales Abiertos (CDA) y Odeón, ambas plataformas digitales para la distribución de contenidos audiovisuales a demanda. La primera de ellas fue lanzada en agosto de 2012 en el marco del proyecto de expansión de la televisión digital y la segunda fue presentada en noviembre de 2015 por el Incaa y la Empresa Argentina de Soluciones Satelitales Sociedad Anónima (Arsat).

Por último, durante el periodo se creó el Banco Audiovisual de Contenidos Universales Argentino (BACUA), entendido como un repositorio de producciones locales y regionales cedidas gratuitamente por sus productores para ser utilizadas del mismo modo por diferentes canales adheridos. Según la AFSCA, para 2015 este espacio contaba con 5.000 horas de contenidos disponibles, que eran usadas por 40 canales (AFSCA, 2015). Este banco surgió para facilitar a medios pequeños el cumplimiento del cupo de producción nacional contemplado en el artículo 67 de la LSCA.

RTA S.E. incorporó desde 2009 al Canal 12 de Trenque Lauquen (provincia de Buenos Aires) y a otras 8 emisoras de radio¹⁰⁴, según lo dispuesto por el artículo 141 de la Ley 26.522. Este grupo de medios se conocía hasta ese momento como los “medios comerciales del Estado”, denominación que daba cuenta de la hibridez que caracterizó a su funcionamiento hasta su traspaso a RTA S.E. Estos medios pasaron a ser administrados parcialmente por el Estado nacional en diferentes momentos de la década del 90 luego de ingresar en quiebra sus titulares de entonces, y desde 2003 quedaron bajo la tutela de la Secretaría de Medios. Esta intervención estatal fue posible por el artículo 55 de la ley 22.285 que autorizaba esta acción para no interrumpir las emisiones. Según explica Lázaro¹⁰⁵, quien se desempeñó en la Secretaría de Medios entre 2003 y 2005, la intervención se fundaba en el mantenimiento de los puestos laborales y en la consideración de la función social brindada por estos medios. De este modo, hasta 2009 este organismo estatal asistió a estas emisoras con la renovación de sus transmisores y sus consolas de audio. Al no estar incorporadas en el presupuesto nacional estas estaciones subsistían con la explotación económica de sus servicios, para lo que resultó una ayuda importante la entrega de publicidad oficial por parte de la

¹⁰³ Al cierre del periodo analizado Encuentro y PakaPaka estaban disponibles en programaciones de cable y en la grilla de la TDA, mientras a DeporTV sólo se accedía a través de la Televisión Digital Abierta.

¹⁰⁴ Además de la televisora señalada, componían este grupo: Radio General Francisco Ramírez de Concepción del Uruguay (Entre Ríos); Radio General Madariaga de Paso de los Libres (Corrientes); Radio General Urquiza de Paraná (Entre Ríos); Radio San Rafael, Radio Libertador y Radio Malargüe de Mendoza; Patagonia Argentina de Comodoro Rivadavia (Chubut) y Emisora Lago Argentino de El Calafate (Santa Cruz).

¹⁰⁵ Entrevista personal realizada a Luís Lázaro en la Ciudad de Buenos Aires el 15 de abril de 2016.

Secretaría de Medios. La práctica evidencia la utilización de estos recursos como mecanismo implícito de subsidio a la subsistencia.

A partir de la incorporación a la nómina de RTA S.E., con toda su planta profesional, estos medios alcanzaron una estabilidad económica que hasta 2009 les resultaba dificultosa¹⁰⁶. Por otra parte, el cambio ofreció un marco institucional más consistente para una política de recuperación infraestructural de esas emisoras.

Particularmente en el caso de la televisora de Trenque Lauquen, el aporte estatal permitió reacondicionar las instalaciones. Además, recibió un Centro de Producción Audiovisual (CEPA) a partir de su articulación con las televisoras universitarias. La trayectoria de este grupo de medios durante el periodo da cuenta de una política estatal que permitió su re-equipamiento tecnológico, la continuidad de la producción local en cada emisora y la expansión de los servicios audiovisuales del Estado, formalizada a partir de su inclusión en RTA S.E.

Durante 2015 la AFSCA informó que había entregado 81 autorizaciones a gobiernos provinciales, municipales y comunales para hacer funcionar medios de comunicación. Además, contabilizaba 290 emisoras de radio y televisión autorizadas en escuelas primarias, centros juveniles, institutos educativos y universidades. El ente también comunicó que fueron reservadas 1.132 frecuencias de radio para municipios y 36 canales de televisión a Estados provinciales (AFSCA, 2015).

Por último, una de las iniciativas impulsadas desde el sistema de televisión digital, dependiente del Ministerio de Planificación, fue la entrega de un Centro de Producción Audiovisual (CEPA) a 17 canales de los estados provinciales y 19 canales de universidades nacionales. Se trataba de un *kit* de instrumental técnico necesario para montar un estudio semi-profesional, lo que significó un paso muy importante para las devaluadas capacidades de producción de estas televisoras¹⁰⁷.

4.5.3 La política estatal para el desarrollo de la Televisión Digital Argentina

La atención brindada a esta política particular desarrollada durante el periodo por el PEN responde a dos motivos. En primera instancia, porque su expansión tuvo una incidencia fundamental en el indicador de acceso ciudadano referido a los medios del

¹⁰⁶ Entrevistas personales realizadas a Alberto Cantero y a Néstor Cantariño para este trabajo el 1 de noviembre de 2016 y el 3 de noviembre de 2016 respectivamente, ambas en Buenos Aires

¹⁰⁷ Entrevistas personales realizadas en la Ciudad de Buenos Aires a Esteban Falcón y Enrique Masllorens el 19 de febrero de 2016 y el 13 de noviembre de 2015 respectivamente.

Estado nacional analizados. Y en segunda instancia, porque esta política planteó una novedad en el sistema mediático argentino pues incorporó una nueva plataforma para la distribución de contenidos audiovisuales. Esto significó una ruptura respecto a las dinámicas de funcionamiento del escenario mediático hasta el momento, independientemente del grado de incorporación de la población de esta plataforma a sus prácticas cotidianas de consumo audiovisual.

La llamada televisión digital tiene la característica de codificar sus señales en forma binaria. La implementación de esta tecnología para la transmisión a través del éter o de cable de fibra óptica puede generar las ventajas que enumeran Albornoz y García Leiva (2012: 28): “la potencial multiplicación de señales, un mejor aprovechamiento del espectro radioeléctrico, una mayor calidad de la señal, (...) el almacenado de programas en discos duros de decodificadores, la ocasión de ofertar un conjunto de servicios”.

Una primera definición de trascendencia geopolítica sobre esta tecnología fue la adopción el 28 agosto de 2009 del estándar ISDB-T, conocido como la norma *nipo-brasileña*, anunciada por la presidenta Cristina Fernández durante la Cumbre de la Unión de Naciones Sudamericanas¹⁰⁸. La norma de origen japonés con leves cambios introducidos en Brasil fue la elegida por la mayoría de los países de América del Sur.

En un periodo coincidente con las jornadas de debate público sobre la LSCA, la digitalización de la TV en Argentina inició el 31 de agosto de 2009 a partir del Decreto 1.148, que creó el Sistema Argentino de Televisión Digital Terrestre (SATVD-T). La Televisión Digital Abierta (TDA)¹⁰⁹ inició la distribución de señales estatales y privadas -con y sin fines de lucro- sin la realización de concursos públicos sino por medio del Decreto 1.010. Este instrumento facultó en julio de 2010 a RTA S.E. a realizar transmisiones experimentales con señales propias o de terceros, cedidas de modo gratuito para su inclusión en una grilla digital. Esto se produjo luego de las pruebas y adaptaciones de la norma realizadas en 2009 por equipos técnicos de Canal 7 y una delegación de la corporación estatal de televisión japonesa NHK (ver apartado 6.4).

Con el decreto 364 de marzo de 2010 se declaró de interés público la Plataforma Nacional de Televisión Digital, en referencia a la infraestructura que ofrece el soporte a

¹⁰⁸ La decisión necesitó de la previa derogación de una resolución de la Secretaría de Comunicaciones que en 1998 había adoptado el estándar norteamericano para la televisión digital, pero que nunca había puesto en marcha su implementación.

¹⁰⁹ Se incluyen en el proceso de desarrollo de la TDA a sus diferentes modalidades: Televisión Digital Terrestre y Televisión Digital Satelital. En ambos casos, refiere a la digitalización de las señales enviadas a través del espectro radioeléctrico.

los contenidos ofrecidos en la TDA. El desarrollo y la implementación de esta plataforma fueron encargados a la compañía estatal Arsat en el mismo documento. Se convirtió así en el operador de la TDA que, junto a empresa estatal Invap, impulsó el despliegue tecnológico fundamental para instalar el servicio a todo el país. Hasta el cierre del periodo analizado Arsat se encargaba de administrar la circulación de los contenidos, lo que implica la gestión remota de las estaciones digitales y las transmisiones tanto terrestres como satelitales.

Junto al Sistema de TV Digital se conformó el Consejo Asesor del mismo que avanza en la Planificación Estratégica 2009-2019 y que organiza la migración tecnológica al formato digital, contemplada en el artículo 93 de la LSCA. Allí se aclara que durante el proceso de transición tecnológica los licenciarios de canales analógicos tienen la garantía para emitir los mismos contenidos en una señal de la grilla digital. Además, sobre las pautas a seguir para la incorporación de nuevas tecnologías y servicios, la ley menciona que deberá favorecer “la pluralidad y el ingreso de nuevos operadores. Para lo cual concederá licencias en condiciones equitativas y no discriminatorias (...) y en caso de presencia de posiciones dominantes en el mercado de servicios existentes, la autoridad de aplicación deberá dar preferencia, en la explotación de nuevos servicios y mercados, a nuevos participantes en dichas actividades”¹¹⁰.

Una mirada desde la perspectiva del tercer nivel de participación ciudadana reconoce que este proceso de adopción de la norma y despliegue de la tecnología, que sentó las bases y la institucionalidad vigente de la TDA, tuvo escasa difusión pública y la intervención de pocos actores interesados en la materia, además de su conformación por decreto presidencial. Rodríguez Miranda y Carboni (2011: 48) señalan que sólo se realizaron 3 foros consultivos en los que estuvieron ausentes productoras de contenidos, organizaciones de la sociedad civil y las empresas comerciales de radiodifusión.

Hacia el final de 2015 el Sistema de TV Digital había instalado al menos 88 Estaciones Digitales de Transmisión (EDT), con una cobertura estimada del 80 % de la población a través de las antenas terrestres de televisión digital abierta. Según datos del Ministerio de Planificación, la actividad estatal en el marco de esta política entregó 1.437.759 decodificadores para sectores de vulnerabilidad económica. A esto se suma la instalación de 21.000 antenas de TV Digital Satelital en parajes despoblados y más de 12.000 en escuelas rurales y de frontera (MPFIPyS, 2015).

¹¹⁰ Artículos 92 y 93.

La planificación del sistema de televisión digital incluye la transmisión de los paquetes de contenidos a través de la planta transmisora y las diferentes EDT¹¹¹, desde donde se envían las señales a los equipos receptores en las casas. Pero también existe la posibilidad de recibir la señal directamente desde el satélite (señal satelital) con una antena digital receptora. Esta última modalidad permite al sistema alcanzar al 100 % del territorio nacional y ofrecer el servicio en localidades de difícil acceso por su ubicación geográfica. El criterio de universalidad del servicio y de facilitación del acceso a los sectores de menores ingresos que marcó su puesta en marcha da cuenta de una interpelación novedosa a la transición tecnológica, desde una perspectiva pública, que potencia las condiciones de acceso¹¹².

La página oficial de la TDA informaba en 2015 que la plataforma tenía una grilla de 16 señales con alcance nacional: siete de ellas eran estatales (Canal 7, Encuentro, Paka Paka, Ta Te Ti, Incaa TV, TecTV, DeporTV) y otras seis eran privadas (Rock and Pop, Arpeggio, ViajarTV, 360°, C5N y CN23). A estas se sumaban un canal sin fin de lucro perteneciente al sindicato de la construcción, Construir TV, y dos señales internacionales, la multiestatal latinoamericana Telesur y la señal internacional de la corporación estatal rusa, RT (Russia Today). De todas estas, 10 señales fueron creadas para integrar la plataforma de TDA (Carboni, 2017).

La distribución de señales en este sistema se organizó según las diferentes áreas de cobertura delimitadas regionalmente. De tal forma, a las señales de carácter nacional deben sumarse aquellas que se incorporan en áreas de cobertura específicas. Es el caso de los canales estatales provinciales, pero también de otros medios como los cordobeses CBA24N y el Canal 10, integrantes del Servicio de Radio y Televisión de la Universidad de Córdoba, que desde febrero de 2012 retransmiten su programación analógica en una señal digital en espejo en su área de cobertura regional. En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y su periferia se agregó un grupo de 13 señales¹¹³ para esa zona de cobertura, cantidad que difícilmente pueda ser replicada en otras regiones. La puesta en circulación de nuevos canales en el servicio digital puede ser incluida como un avance para las posibilidades de los ciudadanos para la elección de

¹¹¹ Este envío de contenidos puede realizarse a través de fibra óptica, donde las condiciones técnicas lo permitan, como en CABA, Santa Fé, Rosario y Paraná, o a través de una emisión satelital.

¹¹² La entrega de decodificadores digitales comenzó dirigida a jubilados y beneficiarios de planes de asistencia social. La recepción de señales digitales está garantizada en los nuevos equipos de TV vendidos en el país desde 2009 en adelante.

¹¹³ En este grupo se incluyen 9 señales privadas, entre las que se cuentan las principales señales de televisión (TELEFE, Canal 9, América 2, Canal 13, Telemax, C5N, One Tv, Canal 26 y A24). A ellos se suman 4 señales estatales: ACUA Mayor, ACUA federal, Digo TV y TV Universidad.

contenidos y servicios diversos.

El Consejo Asesor era encabezado durante la etapa de análisis por el Ministerio de Planificación y sobresalía la ausencia de la Secretaría de Cultura de la Nación como organismo con intereses en la materia¹¹⁴. La entidad impulsó desde 2010 el Plan Operativo de Fomento y Promoción de Contenidos Audiovisuales Digitales para TV. Este programa tuvo una importante actividad para financiar la producción de contenidos a través de concursos destinados a productoras y señales estatales con una perspectiva de federalizar las oportunidades. Así, 500 productoras de todo el país concursaron en 2010 y 2011 para el financiamiento de producciones audiovisuales. Durante 2011, 2012 y 2013 se apoyó mediante el llamado “Concurso Prime Time” la producción de 38 series de ficción a cargo de canales de televisión abierta y productoras. En 2014 volvieron a abrirse los “Concursos de Fomento TDA para la realización integral de ciclos televisivos” y en 2015 sólo se concursaron tres telefilms temáticos. Este programa de fomento perseguía como objetivos “la promoción de contenidos audiovisuales para TV, el fortalecimiento de las capacidades productivas de todo el territorio nacional y la generación de empleo”.

Según los datos ofrecidos en el final del periodo por el Ministerio de Planificación Federal, desde 2010 se realizaron 43 concursos en el marco del Plan Operativo, de los que surgieron 573 proyectos ganadores y dieron lugar a 267 producciones realizadas por un total de 1.521 horas (MPFIPyS, 2015). Estos concursos nacionales se produjeron en el marco de convenios del Ministerio de Planificación Federal con la Universidad Nacional de San Martín, el Consejo Interuniversitario Nacional y el Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales.

La apuesta respondía al artículo 153 de la LSCA que faculta “al Poder Ejecutivo nacional a implementar políticas públicas estratégicas para la promoción y defensa de la industria audiovisual nacional”. Esta política pública puede ser leída como mecanismo para dar vigor al primer nivel de la participación ciudadana. El plan desarrollado puso al Estado nacional al frente del proceso de transición digital en la búsqueda de sumar nuevos actores en la producción y difusión de producciones audiovisuales. Estos contenidos se volcaron en las programaciones de canales estatales y privados, nacionales y provinciales.

¹¹⁴ Al Consejo lo integran el Ministerio de Planificación Federal; la Jefatura de Gabinete de Ministros; el Ministerio del Interior; el Ministerio de Relaciones Exteriores; el Ministerio de Economía; el Ministerio de Producción; el Ministerio de Trabajo; el Ministerio de Desarrollo Social; el Ministerio de Educación y el Ministerio de Ciencia.

Pese a esta impetuosa política para la ampliación de ofertas mediáticas en la plataforma digital, los resultados de la TDA no fueron remarcables en términos de incidencia en la población dado su escasa adopción por parte de las audiencias. En efecto, una investigación de campo realizada en el segundo cordón del Gran Buenos Aires muestra que en 2012 la penetración de la TDA era del 5,8 % de la población encuestada, aunque entre los usuarios primaba una valoración positiva del servicio (Mastrini et al, 2016: 88) El primer obstáculo para la expansión de su uso fue el desconocimiento extendido sobre la plataforma y la alta penetración histórica de la televisión por cable en el país. Según Mastrini y Becerra, a esto se suma que la expansión de la TDA estuvo “obstaculizada porque los contenidos más apreciados por la sociedad no están disponibles en el interior” (2016: 15), dada la organización de señales según las diferentes áreas de cobertura.

4.5.4 El mapa audiovisual en el periodo 2003-2015. Los nuevos entornos digitales como novedad y la concentración de la propiedad como constante

Según la encuesta realizada en 2004 por el Sistema Nacional de Consumos Culturales¹¹⁵, 96.6 % de los consultados aseguraba tener al menos un televisor en su casa y 58 % de ellos manifestó tener televisión paga (Sinca, 2005). En 2013, la Encuesta Nacional de Consumos Culturales y Entorno Digital¹¹⁶ confirmaba esa tendencia: allí se señalaba que el 99 % de la población tiene al menos un aparato de TV y el 95%, un transmisor de radio (Sinca, 2013). 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.

Sin embargo, la particularidad del largo periodo analizado reside en que durante esos años se produjo en el país un vertiginoso crecimiento de lo que se puede reconocer como el entorno digital: servicios, equipamiento tecnológico y prácticas de consumo que funcionan con contenidos audiovisuales digitalizados y distribuidos por diferentes

¹¹⁵ 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.

¹¹⁶ La encuesta fue realizada por la Secretaría de Cultura de la Nación durante el primer semestre de 2013. El diseño muestral contempló la estratificación según las 6 regiones del país (AMBA, NOA, NEA, Centro, Cuyo y Patagonia). El tamaño de la muestra fue de 3.574 casos efectivos, sobre un total de 3.600 casos planificados inicialmente. Considerando un nivel de confianza del 95,5 % y tomando en cuenta indicadores que incluyan a toda la muestra, el margen de error máximo es de +/-1,63%.

soportes como la fibra óptica o el espacio hertziano¹¹⁷. Algunos datos ofrecidos por la citada Encuesta de Consumos Culturales de 2013 permiten reconocer las tendencias del crecimiento del entorno digital:

- 65 % de la población reconocía conectarse a Internet y el 60 % tenía conexión en su casa.
- Para ese año el 46 % de la población había descargado música de la web aunque sea alguna vez.
- El 23 % de la población había mirado *on-line* o había descargado vía Internet material audiovisual (películas o series) para consumir en su casa.
- 27 % de la población escuchaba radio por el celular, 26 % de la población leía diarios por Internet, 15 % escuchaba radio en la computadora y 5 % miraba televisión en línea.
- En 2013, 24 % de la población se conectaba a Internet a través de los *smartphones*.
- Entre las actividades de los internautas, 49 % oía o descargaba música con frecuencia mientras 37 % se informaba en diarios en versión digital.

Estas nuevas prácticas y tendencias se gestaron en forma paralela a la expansión de las redes de Internet que las hicieron posible, bajo ciertos condicionamientos y características. El acceso a los servicios de Internet se concentró principalmente en los mayores centros urbanos del país. En 2015 el 78 % de los argentinos conectados ocupaban el 30 % del territorio nacional (Buenos Aires, Córdoba, Mendoza, Santa Fé y la capital del país), donde la calidad de conexión era superior a la del resto del país (Zuazo, 2015).

Un dato relevante respecto a las tendencias en las formas de consumo audiovisual en Argentina lo constituye la alta penetración que registra la televisión paga, particularmente la TV por cable. 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)¹¹⁸. Esta tendencia siguió su crecimiento en los años posteriores y en 2013 la Encuesta Nacional de Consumos

¹¹⁷ El apartado 2.3.1 profundiza las características de este proceso.

¹¹⁸ 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).

Culturales y Entorno Digital registraba que 68 % de la población contaba con TV por cable y otro 13 % recibía un sistema satelital pago (Sinca, 2014).

En relación a los 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.

En relación al sistema de televisión abierta y analógica, el estudio de programación realizado por el Comfer en 2003 señala que para ese año los 30 canales abiertos ubicados en las provincias cubrían su programación con 70 % de contenidos retransmitidos que llegaban de los cinco canales abiertos que se ubicaban en el AMBA.

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 realizado por el Comfer en septiembre de 2008. Allí contabilizaban 49 canales abiertos en todo el país, de los cuales sólo 14 correspondían a emisoras estatales (Comfer, 2009). 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.

Estos altos índices de retransmisiones son levemente contrarrestados hacia el final del periodo según el informe publicado por UNESCO en 2015. Allí se apunta que en Argentina hubo un aumento de 28 % de contenido audiovisual local en canales regionales luego de la sanción de la LSCA (UNESCO, 2015:53).

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).

De tal forma, 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 de televisión tenían ramificaciones en

la prensa escrita, internet, radio, y en el caso de Telefónica, en la telefonía fija y móvil (Becerra y Mastrini, 2009). El estudio sobre concentración mediática realizado por estos autores 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. Según Becerra y Mastrini, 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)¹¹⁹.

Un informe de los mismos autores que actualizó estas indagaciones con datos de 2014 plantea que las tendencias señaladas no sólo se mantienen sino que en algunos casos se agudizan. Si en 2004 y 2008 la concentración en la televisión de pago alcanzaba un 54%, en 2014 trepaba al 84 %. En el caso de los proveedores de internet, mientras en 2008 la concentración llegaba al 94 %, en 2014 redondeaba un 100 %, siempre con el modelo de medición CR4¹²⁰.

A este escenario de concentración en el cable puede agregarse que en 2003 las firmas Liberty Media, Viacom, Disney, News Corporation y el fondo de inversión HMT&F controlaban, a través de distintas empresas, 75 % de las señales emitidas por los dos principales operadores de cable, Cablevisión y Multicanal, según reseña Krakowiak (2003). La concentración y extranjerización se mantuvieron durante el periodo analizado en el sector de la TV por cable, con el consecuente dominio de lógicas mercantiles para la captación de anunciantes.

En cumplimiento del artículo 65 de la LSCA, la resolución 296 de septiembre de 2010 por parte de la AFSCA intentó limitar el poder diferencial de decisión de las cableras dominantes al establecer un criterio común de organización de las grillas de programación para todos los cableoperadores. Sin embargo, Cablevisión se resistió a respetar la pauta en su grilla de programación al menos hasta enero de 2014, lo que motivó un reclamo de la autoridad de aplicación en sede judicial.

Otro indicador de los niveles de concentración en la propiedad de medios

¹¹⁹ 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.

¹²⁰ Ver cifras del informe en “Convergencia consolida concentración en América Latina: en varios países, cuatro o menos empresas dominan 95% del mercado de acceso a Internet” en observacom.org del 16 de diciembre de 2016. Disponible en <http://www.observacom.org/convergencia-consolida-concentracion-en-america-latina-en-varios-paises-cuatro-o-menos-empresas-dominan-95-del-mercado-de-acceso-a-internet/>. Última visita el 21/03/2017.

audiovisuales lo constituye el número de empresas que superaban los topes establecidos por la LSCA para la multiplicidad de licencias en un mismo grupo (ver apartado 7.1.1). Así, al momento de la evaluación de los planes de adecuación presentados por diferentes grupos mediáticos a la autoridad de aplicación, siete firmas superaban el límite marcado por el 35 % de cobertura o abonados a nivel nacional y diez grupos se excedían en la cantidad de licencias a nivel nacional (art.45) (Di Santi y Riera, 2016).

Por último, cabe mencionar la aparición en el mercado audiovisual de actores que utilizan el protocolo de Internet para reproducir contenidos audiovisuales con la tecnología conocida como *streaming*¹²¹. Desde su arribo al país en 2011, la empresa internacional Netflix lidera el sector en Argentina con 500 mil suscriptores, según cifras de 2015. La LSCA y la ley Argentina Digital no contienen indicaciones específicas para la actividad de este tipo novedoso de prestaciones audiovisuales (Páez Triviño, 2016)¹²².

Del repaso realizado hasta aquí surge que el mercado de medios argentino se mantuvo durante todo el periodo dominado por actores comerciales. Pese a esto, la publicidad comercial no alcanzaba para sostener esa oferta de medios con fines de lucro en todo el país. Becerra (2011) señala que la inversión publicitaria privada se concentra en un 85 % en promedio en los medios del AMBA. Esta centralización en la distribución de la pauta publicitaria comercial se mantenía en los datos correspondientes a 2013 y el segundo cuatrimestre de 2014 de la Cámara Argentina de Agencias de Medios relevados por los Servicios de Radio y Televisión de la Universidad Nacional de Córdoba. Allí se comprobaba que el 80 % de la publicidad privada se repartió en esos períodos en el AMBA y alrededor del 20 % en el resto del país¹²³. Becerra y Mastrini (2016: 22) describen que menos de 3 % de las 5.000 estaciones de radio de todo el país logra el autofinanciamiento con publicidad y advierten que “las empresas de televisión abierta, sector que absorbe el 35% de la torta publicitaria, sostienen que no son rentables”.

¹²¹ Esta tecnología permite la distribución de contenido multimedia en una red informática de manera que el usuario puede oírlo o visualizarlo sin necesidad de alojar datos en la memoria del dispositivo de reproducción (Paez Triviño, 2016).

¹²² Debe aclararse que la ley 26.522 reconoce que “la comunicación audiovisual en cualquiera de sus soportes resulta una actividad social de interés público, en la que el Estado debe salvaguardar el derecho a la información, a la participación, preservación y desarrollo del Estado de Derecho, así como los valores de la libertad de expresión” (art.2). El apartado 7.1 profundiza los aspectos regulados por la LSCA.

¹²³ Estas cifras surgen de un análisis interno realizado por los Servicios de Radio y Televisión de la Universidad Nacional de Córdoba, ofrecidos para este trabajo por Esteban Falcón, presidente de la institución en ese periodo.

4.6 Conclusiones preliminares sobre el contexto general y el contexto específico

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

- Se mantiene durante la etapa la centralidad del televisor y de la radio como equipamiento para la recepción del audiovisual en el hogar, aunque es notorio el crecimiento de internet, la computadora y los teléfonos inteligentes como nuevas formas de acceso a estos contenidos. Además, se evidencian tendencialmente nuevas prácticas y formas de consumo audiovisual.

- Crece durante el periodo un rol activo del Estado como orientador en el sector, con mayor protagonismo como emisor y generador de producciones audiovisuales desde 2009 en adelante. Esta actividad estatal en el sector se corresponde con la orientación general del Estado durante el periodo en su intervención en la macroeconomía.

- Progresivamente el Estado nacional asume durante la etapa un rol protagonista como emisor, productor y financiador de contenidos audiovisuales. Desde diferentes instancias, actúa como dinamizador del mercado audiovisual tanto en el plano económico como en el cultural. Esta actividad tiende a aumentar la cantidad de emisores, lo que puede redundar en mayor variedad de elección para la audiencia (primer nivel del acceso ciudadano) y en mayor número de productores participando del escenario audiovisual (primer nivel de la participación ciudadana).

- Pese a la regulación y las políticas adoptadas, el mapa mediático no dio muestras de reducir sus niveles de concentración. En el sector de la televisión por cable, por el contrario, los índices de concentración de la propiedad crecieron notablemente. Este aspecto da muestra de una limitación a la aparición de diferentes tipos de medios con propuestas diferenciadas (primer nivel del acceso ciudadano). No obstante, surgen durante el periodo nuevos grupos mediáticos comerciales con mayor peso y favorecidos por la publicidad oficial.

- Hasta 2009 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. De allí en adelante se registran cambios en la intervención del Estado para modificar el escenario en el sector pero que no logran revertir estas características.

- El acceso a los contenidos televisivos estuvo mediado mayoritariamente por la suscripción a un sistema pago durante todo el periodo. Esta característica supone un condicionamiento económico al acceso a contenidos audiovisuales.

- Se constata un predominio de la lógica comercial en el sistema televisivo y radial. No se logró en el periodo instalar una variedad equilibrada en tipos de medios (privado-comerciales, estatales, públicos no estatales y sin fines de lucro). Pese a esto, surgieron políticas para fomentar la comunicación comunitaria y los medios del Estado nacional (pero también los provinciales) asumieron un nuevo protagonismo. Este panorama tiene incidencia tanto en el primer nivel del acceso ciudadano como en el primer nivel de la participación ciudadana.

- 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 y de la TDA dan cuenta de un escaso volumen de producción audiovisual en las provincias del país por fuera del AMBA. Pese a esto, se ofrecen datos que registran un tímido avance en la producción local y/o descentralizada durante la etapa.

- La evaluación desde el segundo nivel de participación ciudadana apunta que la autoridad de aplicación vigente hasta 2009 facilitaba institucionalmente la intervención directa del PEN en sus decisiones y carecía de instancias de participación o control de otras fuerzas políticas y/o sociales. La sanción de la ley 26.522 crea nuevos organismos para el control, la recomendación de políticas y la participación en la toma de decisiones sobre el escenario audiovisual¹²⁴.

- La plataforma de televisión digital de la TDA constituye una novedad en tanto instala un nuevo circuito para la circulación de contenidos audiovisuales de actores ya existentes en otros soportes pero también de nuevas señales y nuevos productores. Esto incide tanto en el primer nivel del acceso ciudadano como el primer nivel de la participación ciudadana.

- Las políticas de fomento y promoción de la producción audiovisual, visibles en el sector comunitario y en el marco del desarrollo de la televisión digital, pueden leerse como mecanismos para favorecer la aparición de nuevos productores y/o consolidar proyectos que se mantenían fuera del círculo de articulación con los principales canales del AMBA. Esto supone dar vigor al primer nivel de participación ciudadana.

¹²⁴ Ver descripción de los organismos impulsados por la LSCA del capítulo 7.

- Las principales medidas reguladoras del sector se tomaron por la vía del decreto y sin debates públicos hasta 2009, lo que supuso el debilitamiento del tercer nivel de la participación ciudadana. La sanción de la LSCA marcó un cambio en la forma de regulación del espacio audiovisual, que continuó con la ley Argentina Digital, aunque con menor intensidad en el debate. Se destaca, no obstante, la escasa participación social en las consultas en torno a la adopción de la norma de televisión digital, realizada por decreto. Esta trayectoria da cuenta de una mejoría en las formas de participación social en la elaboración de políticas, aspecto incluido en la dimensión más profunda del indicador de participación ciudadana que refiere a la planificación.

Tercera parte: El análisis de los casos desde el acceso y la participación ciudadana
Capítulo 5: Acceso ciudadano en el Sistema Nacional de Medios Públicos.
Definiciones de una política incipiente de reconversión y expansión

Este capítulo explora el indicador de acceso ciudadano en sus diferentes dimensiones, aplicadas al Sistema Nacional de Medios Públicos, durante la etapa 2003-2009. La separación del análisis en dos etapas del periodo total (que son analíticas pero también cronológicas) se explica a partir de los objetivos específicos y a partir del reconocimiento de dos “momentos institucionales” diferenciados en los medios del Estado nacional. La exploración de este indicador implica la reconstrucción de evidencia empírica que ofrezca información sobre el mismo. 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. Por tanto, las observaciones respecto al objeto de estudio deben ser explicadas también por su vinculación con el contexto mediático e histórico en el que se inscribe.

Cada apartado aborda diferentes aspectos privilegiados del objeto de estudio, jerarquizados desde los objetivos de la investigación y las dimensiones reconstruidas en la propuesta metodológica. Se recurre a diversidad de fuentes y procedimientos de recopilación de datos -explicados en cada caso- para aportar información según los indicadores trabajados. Este capítulo presenta el resumen de un desarrollo más extenso y profundo realizado sobre el SNMP en la tesis de Maestría que forma parte del proyecto de investigación que se cierra con esta tesis de Doctorado¹²⁵.

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

El SNMP fue creado el 25 de enero de 2001 por el decreto 94/01 por el Gobierno de Fernando de la Rúa. Esta entidad recibió el mandato de administrar en forma

¹²⁵ El análisis realizado en la tesis de Maestría señalada se guió también por los indicadores que articulan el diseño metodológico de este trabajo.

centralizada Canal 7, Radio Nacional, el resto de las emisoras del SOR¹²⁶ y la agencia de noticias Télam. La creación del llamado “multimedios oficial” incluyó la liquidación de los pasivos de ATC y de Télam. El organismo quedó bajo la jurisdicción de la Secretaría de Cultura y Comunicación de la Presidencia. El estatuto social incluido en el mismo decreto de creación no incluía misiones u obligaciones particulares para el SNMP, salvo las reglas de administración financiera. Al mismo tiempo, permanecían los objetivos para el Servicio Oficial de Radiodifusión contenidos en la ley 22.285 todavía vigente en ese momento¹²⁷:

- 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)

Ni en el cuerpo central del decreto ni en sus anexos se hacía mención alguna a objetivos de cobertura territorial. Tampoco se dejaba de lado la subsidiariedad de los medios estatales respecto al sistema mediático tal como lo planteaba la ley 22.285, sancionada durante la última dictadura cívico-militar en Argentina. El texto no incluyó la creación de instancias de participación de la sociedad en la administración o control del ente. Además, el decreto no previó la participación de los trabajadores de esos medios o de representaciones de legisladores nacionales en su estructura institucional. Tampoco se hacía referencia en la norma o en el estatuto legal a cuotas mínimas de producción propia o nacional, de contenidos para público infantil o de cine nacional.

Tanto en el decreto 94/01 como en el posterior 614/01 se establecía que los 3 directores de la entidad representaban al PEN. Los cargos tenían una vigencia de 2 años, con la posibilidad de reelección indefinida y se preveían mecanismos para la remoción o ratificación de los mismos.

Las “reglas de administración financiera” fijadas en el decreto señalaban el progresivo desfinanciamiento público para el SNMP. Se exigía allí que para el 2004 el

¹²⁶ Contando a la cabecera Radio Nacional Buenos Aires, la red contaba con 40 emisoras.

¹²⁷ El artículo 5 del estatuto social del SNMP aclaraba que la sociedad creada funcionaba como cabecera del Servicio Oficial de Radiodifusión.

financiamiento del 70 % de su actividad debía realizarse con ingresos generados por la operación de los medios. La decisión atentaba contra la búsqueda de previsibilidad, estabilidad y seguridad financiera para los medios en cuestión pues nada garantizaba que el dinero retirado por el presupuesto público pueda ser cubierto por otros ingresos. Además, suponía un mecanismo para orientar la programación hacia criterios comerciales. Esto se sumaba a la racionalización de servicios y la reducción de gastos operativos, fijados como objetivos para la nueva entidad.

La propuesta no hizo más que dar continuidad a la perspectiva comercial que dominó la actividad en los medios del Estado nacional durante el menemismo, 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.

Con la llegada de Duhalde a la presidencia el SNMP pasó a depender de la Secretaría de Medios de Comunicación¹²⁸. Pocos días después, el 20 de febrero de 2002, se dispuso la intervención del organismo por 180 prorrogables. Por sugerencia de la intervención, el mismo gobierno decidió en diciembre de 2002 la separación de Télam del SNMP.

5.2 El SNMP durante la primera etapa del kirchnerismo (2003-2009). Fragilidad institucional y búsqueda de horizontes

Con la asunción de Néstor Kirchner en 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 Ministros, en manos de Alberto Fernández (hasta el momento dependía directamente de Presidencia de la Nación). Como parte del SNMP se reconocen a 40 radios integrantes del Servicio Oficial de Radiodifusión¹²⁹ y a Canal 7. Durante el kirchnerismo la empresa estatal se mantuvo intervenida con 6 sucesivos decretos¹³⁰ que prorrogaron esta situación desde 2003 hasta

¹²⁸ Decreto 227/02.

¹²⁹ 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, Gualguaychú, Jáchal, Chos Malal, San Martín de los Andes, Ingeniero Jacobacci, Alto Río Senguer, Perito Moreno, El Bolsón, Paso Río Mayo y Gobernador Gregores. A esto debe sumarse Radiodifusión Argentina al Exterior (RAE).

¹³⁰ Decretos 635/03, 45/04, 680/05, 1279/05, 458/06 y 1835/06. La intervención se extendió así por casi 6

octubre de 2007. Ese año asumieron como presidente y vicepresidente del directorio Gustavo López 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 en su estatuto social. Menos de un año después y bajo la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner, la dirección del organismo pasó a manos de Tristán Bauer, quien llegaba desde la dirección del Canal Encuentro. Recién en septiembre de 2008 se sumó el tercer director que completó el directorio.

En la etapa kirchnerista la dirección de Canal 7 estuvo inicialmente compartida por Ana de Skalon y Leonardo Bechini. En mayo de 2006 el cargo pasó a manos de Rosario Lufrano, quien realizó sus tareas hasta julio de 2008. La periodista mantuvo su actividad como conductora del noticiero, que desempeñaba hasta ese momento. De hecho, mantuvo su sueldo como presentadora y realizó *ad honorem* sus actividades como directora. Si bien señaló que durante este periodo no tuvo injerencia en la gerencia de noticias¹³¹ por una restricción impuesta por la Oficina Anticorrupción, esta situación expresa una superposición de roles incompatibles con un funcionamiento institucional transparente. Su salida de la dirección respondió a la partida de la Jefatura de Gabinete de Alberto Fernández. Esto es, se debió a un condicionante externo a la vida del canal. Desde esa partida y hasta el cierre del periodo analizado la dirección ejecutiva fue ocupada por Martín Bonavetti, quien actuaba como gerente de programación en el momento de la renuncia de Lufrano.

Entre julio de 2003 y julio de 2007 la conducción de Radio Nacional estuvo en manos de Adelina “Mona” Moncalvillo, quien durante un año de su gestión estuvo al frente de un programa de radio, *Las 40*, en la cabecera de Radio Nacional. Se reprodujo así la misma situación que en Canal 7 durante la gestión 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, quien dirigió la radio hasta diciembre de 2015.

El mantenimiento del mismo organismo sin modificaciones sustantivas en su organización y en su estatuto social alejó al SNMP durante todo el periodo de las líneas rectoras para una institucionalidad pública que presentó en 1999 la vetada Ley RTA. Cabe recordar que esta norma había sido consensuada por todo el arco político presente en el Congreso en ese año.

años desde febrero de 2002 hasta octubre de 2007.

¹³¹ Entrevista personal realizada a Rosario Lufrano en Buenos Aires el 29 de octubre de 2015.

Con esto se señala que el desempeño del SNMP no se producía en la inexistencia de propuestas institucionales alternativas. La llamada Ley RTA ofrecía un modelo institucional concreto y distante al existente. La discusión y aprobación de esta norma por el Congreso en 1999 permite notar que el debate político argentino ya contaba durante el periodo analizado con el antecedente de una matriz institucional alternativa a la vigente para los medios estatales. De hecho, las concepciones que guiaban, al menos discursivamente, a los directores de las emisoras y del organismo administrador eran coincidentes en términos generales con algunas de las misiones de un medio público según la reconstrucción realizada en el capítulo 2¹³².

Se reproducen testimonios brindados durante la etapa a medios gráficos por Moncalvillo, López, Bauer y Lufrano. En estos se puede comprobar los conceptos guías de su actividad, al menos aquellos presentados discursivamente.

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 interior¹³³.

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 aire¹³⁴.

Creo en la construcción de calidad en los medios públicos como concepto. Hay en el mundo ejemplos muy interesantes: el más emblemático, seguramente, es el de la BBC. Pero nosotros tenemos que desarrollar, de acuerdo a nuestra realidad, un modelo propio. A lo educativo y popular que teníamos en Encuentro sumo, siempre, una palabra: popular. Una televisión que funcione como expresión y motor de lo que es nuestro pueblo (...) Uno se puede dar por derrotado y decir no, para tener rating hay que ir a un modelo comercial y trabajar por imitación. Yo creo, en cambio, que tenemos la hermosa posibilidad, desde acá, de construir un modelo distinto que sea cautivante. Así que en este espacio no vamos a abandonar ni un tantito así, nada, la intención de generar un modelo distintivo con estos criterios éticos y estéticos¹³⁵.

¹³² Entrevistas personales realizadas por este trabajo en Buenos Aires con María Seoane (23 de mayo de 2016); Eduardo García Caffi (10 de mayo de 2016); Martín Bonavetti (7 de abril de 2016); Rosario Lufrano; Gustavo López (21 de enero de 2016); y Adelina Moncalvillo (17 de mayo de 2016). Entrevista realizada a Tristán Bauer (González, 2010: 188). También en Bauer (2013).

¹³³ 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.

¹³⁴ 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.

¹³⁵ Ver “Con las antenas paradas” en *Página 12* del 19 de abril de 2009. Disponible en <https://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/radar/9-5235-2009-04-22.html>. Consultado por última vez el 10 de agosto de 2016.

Nuestra idea no era pelearle el *rating* a ningún canal, nuestra idea era darle calidad, diversidad y pluralidad a los argentinos (...) de la mano de una construcción ciudadana, que permite generar memoria, tradiciones y disponer de un medio como este para garantizar la democracia, la libertad y la justicia. Por otro lado era nuestra intención que la red de repetidoras se ampliara, para que de esa manera el canal verdaderamente fuera de todos los argentinos¹³⁶.

En las entrevistas realizadas para este trabajo 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. Sin embargo, estos mandatos no formaban parte de ningún instrumento legal vinculante en ese momento. Esto es, no se encontraban en el decreto de creación del SNMP ni en el artículo 35 de la ley 22.285. Las referencias realizadas en las citas al pluralismo, la diversidad y la construcción ciudadana no se incluían como definiciones en esas normativas.

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 posibilitó la aparición de diferentes criterios de acción en el funcionamiento institucional y la falta de claridad en el Gobierno respecto a un plan integral para estos medios (entrevistas a Lufrano, Bonavetti, Moncalvillo y Lázaro¹³⁷).

Una expresión notable de esa ausencia de bases conceptuales compartidas la constituyen dos declaraciones públicas de la entonces directora del canal, Ana de Skalon, con seis meses de diferencia. 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

¹³⁶ Ver en “Canal 7 de Argentina lanza su programación 2008”, en RealTVNewsOnline del 9 de abril de 2008. Disponible en: <http://www.realtvnews.com.ar/new/noticias.php?id=3678>. Consultado por última vez el 10 de agosto de 2017.

¹³⁷ Entrevistas personales ya citadas.

desde aquí. El presidente Kirchner quiere que haya una pantalla que acompañe su gestión, una gestión que revaloriza lo público y el rol del Estado¹³⁸.

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 iguales¹³⁹.

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 la programación 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.

Esa 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.

Se han citado arriba los primeros objetivos y las líneas de acción trazadas por Gustavo López en noviembre de 2007 con la normalización del SNMP. El mismo director explicitaba en una publicación surgida del propio organismo las metas trazadas para su gestión. Con esto comenzaban a aparecer lentamente algunos lineamientos político-conceptuales que buscaban dejar atrás la normativa vigente para los medios

¹³⁸ 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.

¹³⁹ 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.

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. Se trata del prólogo de la publicación producida por el SNMP donde se presentan los debates y disertaciones del Primer Encuentro de la Televisión Pública de la Argentina. En las definiciones del texto citado se observan los esfuerzos por trazar distancia con la vigente en ese momento ley 22.285 de la última dictadura cívico-militar. No resulta casual en este sentido el llamado al respeto por los derechos humanos.

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 dificultad para resolver institucionalmente los conflictos que derivaban de estos criterios de funcionamiento en disputa tenía manifestaciones concretas en los contenidos presentados al público¹⁴⁰.

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 (entrevistas a Gordon, Sagardoyburu, Saglul y Mundo¹⁴¹). La elaboración estuvo a cargo de Hugo Muleiro, hermano del vicedirector

¹⁴⁰ La tesis de Maestría que antecede a este trabajo dentro del mismo proyecto de investigación enumera situaciones que ejemplifican las afirmaciones vertidas.

¹⁴¹ Entrevistas personales realizadas para este trabajo a Inés Gordon el 16 de agosto de 2016, a Carlos Saglul el 28 de julio de 2016, a Marita Sagardoyburu el 14 de noviembre de 2016 y a Hernán Mundo el

Vicente Muleiro, quien fue contratado para ese fin, a partir de su experiencia en la redacción de dos textos similares (Muleiro, 2002 y 2006).

El manual ofrece indicaciones básicas sobre el uso de las fuentes informativas y abundantes ejemplos sobre el manejo del lenguaje. Aunque de desarrollo breve, se ofrece un marco conceptual para el tratamiento de la noticia. Allí la información es reconocida como un bien social y la actividad periodística se enmarca en la concepción del derecho a la información como derecho humano. Además, destaca el compromiso de la radio con la pluralidad de voces, la diversidad cultural y la accesibilidad de sus contenidos (Radio Nacional, 2009). Esta producción indica un paso adelante en la institucionalización de la emisora y constituye un documento público emanado del mismo medio que ofrece guías actualizadas para la actividad de sus trabajadores.

Los desarrollos presentados hasta aquí en este capítulo aportan respuestas sobre las definiciones institucionales que guiaban a los directores del SNMP y a los responsables de Radio Nacional y Canal 7. Además, se incluyeron las indicaciones normativas vinculantes para la actividad de estos medios, plasmadas en el artículo 35 de la ley 22.285 y en el decreto 94 de 2001. De tal forma, dan cuenta de índices que corresponden a las dimensiones de acceso a contenidos y de acceso a variedad de contenidos.

5.3 Infraestructura para el acceso ciudadano. Actualización tecnológica, expansión territorial y recuperación de confianza

Este apartado describe la infraestructura disponible de los medios incluidos en nuestro objeto de estudio en el periodo 2003-2009 para reconocer las condiciones con las que contaban para hacer posible el acceso ciudadano a sus contenidos. Estas condiciones, a su vez, generan consecuencias en las posibilidades de producción audiovisual de los medios en cuestión: LRA1 Radio Nacional Buenos Aires y LS82 Canal 7. La descripción que sigue responde a la dimensión de acceso a variedad de contenidos, particularmente desde el eje que intenta dar cuenta de la disponibilidad de infraestructura y tecnología¹⁴².

17 de noviembre de 2015.

¹⁴² De acuerdo a las dimensiones, ejes e índices incluidos en el indicador de acceso ciudadano en el capítulo 3, se entiende a la infraestructura como el equipamiento tecnológico, las condiciones edilicias y las instalaciones físicas disponibles por los medios analizados para hacer posible el acceso de la ciudadanía a sus contenidos.

La información recuperada se construyó en base a: la visita a los edificios que albergan a Canal 7 y Radio Nacional Buenos Aires; documentos oficiales públicos; investigaciones académicas que abordaron el tema (citadas oportunamente); el archivo de notas periodísticas construido para este trabajo; entrevistas a trabajadores y funcionarios realizadas para esta tesis.

Canal 7 es una institución con sus instalaciones ubicadas en una de las zonas más costosas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). Cuenta con un edificio de 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 *plotters*, una carpintería, un depósito de utilería, un bar-comedor, 1 biblioteca propia y un jardín de infantes para los hijos de sus trabajadores. Al cierre de 2008 desarrollaban funciones allí 1.009 trabajadores¹⁴³ 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)¹⁴⁴, 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 alrededor de 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 SAL¹⁴⁵.

El diagnóstico en el que coinciden todos los protagonistas entrevistados, tanto funcionarios como trabajadores, resalta la obsolescencia tecnológica y las deficiencias

¹⁴³ 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.

¹⁴⁴ Desde 2015 casi la totalidad de los trabajadores de prensa del canal pasaron al Sindicato de Prensa de Buenos Aires (Sipreba).

¹⁴⁵ 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.

infraestructurales en el inicio de la etapa kirchnerista en los medios analizados. La tecnología fundamental de ambos medios había superado su vida útil y se encontraba en situación crítica (entrevistas a Moncalvillo y Nunzio¹⁴⁶). Esta situación derivaba en limitaciones para el acceso extendido de la ciudadanía a los contenidos de estos medios y en problemas en las condiciones de trabajo. 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 Lázaro¹⁴⁷). Sobre este punto, Lázaro agrega que la retransmisión de Canal 7 en sistemas de cable se hacía en una ubicación de la grilla que era interferida por emisoras FM.

La primera política del Gobierno nacional para estos medios en relación a su infraestructura se produjo durante 2005 con la decisión de comprar 37 cámaras para los estudios del Canal 7. Luego siguió la renovación de las consolas de sonido y de los *mixers* de los controles de dirección. Esto dio inicio a 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 el cambio 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. 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.

Así, 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*) (entrevista a Nunzio¹⁴⁸).

La ausencia de inversión durante décadas 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

¹⁴⁶ Entrevistas personales realizadas en Buenos Aires a Adelina Moncalvillo, ya citada, y a Oscar Nunzio el 19 de octubre de 2015.

¹⁴⁷ Entrevistas personales realizadas en Buenos Aires a Luís Lázaro, Adelina Moncalvillo y Rosario Lufrano, ya citadas, y a Félix Arnaldo el 16 de octubre de 2015.

¹⁴⁸ Entrevista realizada para este trabajo, citada previamente.

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) (entrevista a Bonavetti¹⁴⁹).

El primer paso de Radio Nacional para su recuperación tecnológica se produjo en mayo de 2006, cuando se instaló un nuevo transmisor de 100 Kilovatios 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.

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 Seoane¹⁵⁰).

Es preciso diferenciar entre las tecnologías de producción y las tecnologías de difusión de la señal. Se trata de procesos complementarios pero de diferentes características en la búsqueda de ampliar el acceso ciudadano a estos medios. Uno refiere a la actualización tecnológica hacia adentro de los 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 hacía 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 para producir contenidos de calidad se conjugaron para

¹⁴⁹ Entrevista personal realizada a Martín Bonavetti para este trabajo y citada previamente.

¹⁵⁰ Entrevistas personales realizadas para este trabajo citadas más arriba.

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 Duhalde. En noviembre de 2002 se autorizó la instalación de repetidoras de Canal 7 donde el Ejecutivo lo considerase¹⁵¹ y en mayo de 2003 se autorizó a las provincias a contar con una señal de televisión abierta y una señal de radio AM¹⁵², con lo que se legalizaba una situación de hecho en varias provincias. A estos instrumentos se sumaron tres decretos firmados por Néstor Kirchner en 2005 para autorizar la instalación de estaciones repetidoras de Canal 7 en diferentes puntos del país¹⁵³. Así, durante 2007 comenzaron a funcionar las repetidoras instaladas en el marco del denominado “Plan Ciudades” en las siguientes localidades: Ciudad de Mendoza, San Rafael (Mendoza), la ciudad de Neuquén, Santa Rosa (La Pampa), Comodoro Rivadavia (Chubut), Bariloche (Río Negro) y Mar del Plata (Buenos Aires)¹⁵⁴.

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. Esta ampliación constituía un avance frente al alcance reconocido para 2003 de sólo 38 % del territorio (Labate, 2016a).

¹⁵¹ Decreto de necesidad y urgencia 2.368/02.

¹⁵² 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.

¹⁵³ 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. Los decretos 134/05 y 367/05 permitieron la instalación repetidoras en Mar del Plata y en la ciudad de Santiago del Estero.

¹⁵⁴ Las repetidoras instaladas en la provincia de Mendoza debieron sortear impugnaciones judiciales del Grupo Uno que impidieron las transmisiones por algunos meses de 2007.

La 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. Según las estimaciones del propio canal para ese año cerca de 28 millones de personas podían acceder a sus servicios con diferentes formas de pago (directas e indirecta).

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 en las entrevistas para este trabajo que la ampliación de la cobertura territorial constituía un objetivo prioritario en su gestión. Esta política estatal de expansión de la cobertura inició en 2005 y en ella se conjugaron instrumentos legales (decretos) y presupuestarios (asignados a través de la Secretaría de Medios) dispuestos desde el PEN.

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. Por un lado, la creación del Consejo Federal de la Televisión Pública contribuyó con el 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 comiencen a preferir la cesión gratuita de estos contenidos en lugar de las “latas” compradas a actores comerciales, según señala Falcón¹⁵⁵.

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 televisora del Estado nacional desde 2009¹⁵⁶. Previo a esto, los canales

¹⁵⁵ Entrevista personal realizada a Esteban Falcón ya citada.

¹⁵⁶ Las características del programa Fútbol para todos se desarrollan en el capítulo 6.

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.

Ante la ausencia de estudios cualitativos sobre las audiencias de Canal 7 o Radio Nacional durante el periodo es posible tomar algunas cifras de las mediciones de *rating* de estos medios. La emisora AM de Radio Nacional Buenos Aires se mantuvo alejada de las cinco radios de amplitud modulada más escuchadas en la CABA durante toda la etapa. Recién a fines de 2009 logró colocarse en el quinto puesto si se considera el *share* medido por la AM 870. Por su parte, Canal 7 promediaba en 2005 un punto del *share* en la televisión abierta. En 2007 se mantenía en el mismo nivel y en 2009 pasó a promediar dos puntos del *share*. Este crecimiento se explicó fundamentalmente por la llegada al canal de Fútbol para Todos. Las cifras proporcionadas corresponden a la única compañía autorizada en Argentina para hacer mediciones de este tipo durante la etapa analizada en este capítulo. En tal sentido debe aclararse que la firma IBOPE sólo realizaba mediciones en el AMBA con un universo pequeño de muestras (alrededor de 800 televisores)¹⁵⁷.

5.4 La expansión del acceso ciudadano en internet. Una exploración en ascenso

La expansión de internet y de las aplicaciones digitales para diferentes dispositivos como plataforma de intercambio y 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.

El primer portal web de Canal 7 se estrenó a mediados del 2000 en la dirección canal7argentina.com.ar. Sin recursos ni proyecto propio, el espacio digital simplemente ofrecía información institucional básica y la programación del canal (Rivero, 2014). Más adelante, una vez iniciado el periodo analizado en este trabajo, el portal sólo mostraba el nuevo logo con la leyenda “Sitio en construcción”. Esta misma imagen se extendió hasta fines de 2006.

¹⁵⁷ Se calcula que un punto de *rating* equivale aproximadamente a 91 mil espectadores.

Sin embargo, Rivero resalta que en enero de 2005 Canal 7 comenzó a emitir por primera vez en su historia una señal en directo vía *streaming*. Se utilizó en ese momento el Windows Media Video (WMV), un formato de compresión de video que era propiedad de la firma Microsoft. Este formato funcionaba solamente en las máquinas que contaban con el sistema operativo Windows, también de Microsoft, y excluía a todos los usuarios con otros sistemas operativos. La decisión de utilizar ese formato era producto del acuerdo firmado en 2004 por la Secretaria de Medios Públicos de Comunicación con Microsoft e Intel (Rivero, 2014).

El relanzamiento del portal web del canal se produjo en septiembre de 2006 bajo una nueva dirección: canal7.com.ar. Sin embargo, esta reaparición no aportó grandes novedades, salvo cambios en la imagen institucional. Su aspecto siguió estático, sin propuestas interactivas o informativas, más allá de los datos básicos de programación y del canal.

Tanto Maglieri (2016) como Rivero (2014) coinciden en señalar que el desembarco definitivo de Canal 7 en la red se produjo en 2009 y destacan que la iniciativa en la red de la emisora estatal antecedió al resto de canales abiertos del país. Previamente a esto, a mediados de 2008 se creó un área específica sobre Tecnologías de Información y Comunicación (TICs)¹⁵⁸. Allí comienza a planificarse el despliegue del medio en internet para generar nuevos caminos de llegada a los contenidos generados desde el canal.

Maglieri (2016) 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 *Peter Copusotto y sus videos* en las plataformas digitales, más allá de la pantalla del canal; y por otro, la aparición de Canal Encuentro¹⁵⁹ como un proyecto ideado desde el inicio para vincular sus producciones televisivas con una propuesta en su portal web.

Desde la emisora señalan que el momento de la irrupción definitiva en la red se explica porque desde 2003 a 2009 las acciones del SNMP priorizaron la recuperación tecnológica y edilicia del Canal 7 para la emisión *broadcasting* (entrevistas a Addesi y

¹⁵⁸ Inicialmente el área recibió el nombre de Convergencia, luego fue reconocida como TICs y finalmente como Medios Interactivos.

¹⁵⁹ Canal Encuentro es un canal educativo 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. Inició sus transmisiones como señal de cable y luego se sumó a la grilla de la Televisión Digital Abierta.

Ruiz¹⁶⁰).

Antes de estrenar un nuevo sitio web en octubre de 2009, con nuevo diseño y dirección (tvpublica.com.ar), el canal se creó un perfil oficial en Facebook en mayo y al mes siguiente se presentó un canal propio de transmisión de contenidos en YouTube. Antes del cierre de ese año el canal también incursionó en Twitter y realizó un nuevo mecanismo para la transmisión en vivo por *streaming*. Esta nueva propuesta del canal en internet (lo mismo que la web de Radio Nacional) se produjo con herramientas de software libre (Guérin y Pinto, 2013).

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. Luego de realizar consultas con la Universidad Nacional de La Plata, la idea fue descartada. La decisión respondió a las limitaciones que supondría un desarrollo de este tipo para construir redes de intercambio eficaces. Además, se evaluaron los altos costos y capacidades tecnológicas requeridas para la creación y mantenimiento de un portal que soporte una ingesta continua de videos (entrevista a Ruiz¹⁶¹).

De este modo, durante 2009 el canal comenzó a subir programas o fragmentos de su programación a este espacio oficial en una plataforma de reproducción de contenidos audiovisuales perteneciente a una compañía comercial 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 de TV podía trasladarse a esta plataforma. Impedimentos legales vinculados a los derechos de emisión y reproducción prohibían el ingreso en este circuito a eventos específicos o a producciones musicales o de ficción.

El proceso de construcción de un equipo de trabajo para planificar la actividad de LRA1 Radio Nacional Buenos Aires en la red fue iniciado en 2008 durante la gestión de Eduardo 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 no antes de 2005. Así, los inicios del portal web de esta AM pueden remontarse al 2003, producto de la voluntad de productores, sin que existiese una política concreta en ese sentido en un

¹⁶⁰ Entrevistas personales realizadas para este trabajo en Buenos Aires a Mariano Addesi el 18 de noviembre de 2016 y a Fernanda Ruiz el 22 de septiembre de 2016.

¹⁶¹ Entrevista personal a Fernanda Ruiz, ya citada.

contexto de notorias precariedades de infraestructura técnica en todas las emisoras de Radio Nacional.

Fue recién en 2008 cuando se conformó un equipo específico de 5 personas con personal de la emisora para trabajar en un portal web y para comenzar a pensar en una expansión de LRA 1 a las plataformas digitales. 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 Radiodifusión Argentina al Exterior.

5.5 Programación en los medios del SNMP. La precariedad como limitante para la variedad

Este apartado expone los criterios utilizados desde la gestión de los medios analizados, en su relación con el SNMP, para la construcción de las programaciones en el periodo 2003-2009. Sin arrogarse exhaustividad, el repaso reconstruye las definiciones que ordenaron la oferta de contenidos y ofrece algunas líneas sobre la variedad de géneros y visiones (en términos de diversidad y pluralismo) que mostraban tanto Radio Nacional Buenos Aires como Canal 7. En este último aspecto el análisis se muestra ciertamente limitado producto de la ausencia de investigaciones o resúmenes sobre la programación ofrecida. Esta tarea imprescindible para dar cuenta de la amplitud de perspectivas ofrecidas por los medios demanda por si sola una actividad investigativa que amerita trabajos complementarios. Por motivos de extensión y viabilidad, esta tesis no realiza tal tarea.

Sin embargo, la información recopilada permite entregar algunas reflexiones que atienden a la dimensión del acceso a la variedad de contenidos en el indicador de acceso ciudadano. Para esto, se realizaron entrevistas a los directores de los medios, se indagó en notas periodísticas especializadas y se revisaron las programaciones anuales presentadas.

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. Los entrevistados también plantean que no desconocían la existencia de 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 Caffi¹⁶²). 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 algunas tendencias coincidentes pero también otras diferenciadas.

En un marco de carencias conceptuales, económicas y tecnológicas, Canal 7 apeló en los primeros tres años de la etapa a los recursos humanos y técnicos disponibles en su planta. 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.

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 en esa etapa. 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 propios¹⁶³.

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 latinoamericano diario (*Visión 7*

¹⁶² Entrevistas personales realizadas para este trabajo citadas previamente.

¹⁶³ Información disponible en: <http://www.radioytelevision.com.ar/rta-la-tv-publica-y-la-institucionalidad/>. Consultado por última vez el 01 de agosto de 2016.

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 el cierre del periodo kirchnerista. En la misma línea, la emisora acordó la presentación diaria de producciones del recientemente creado canal 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 fue durante dos temporadas 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 la inclusión pasiva del público en la emisión, dentro del nivel de retroacción, según los indicadores trabajados.

La búsqueda pantalla federal se intentó concretar con diferentes propuestas: inició con *Estudio País* en 2006 y siguió con *MP3*. 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 gran reconocimiento del público.

Con *Maestros de TV* inicia en 2006 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 *6-7-8*, 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 grilla¹⁶⁴. Sin embargo, no implicó la aparición de un contenido totalmente desconocido o impertinente para esa pantalla. Desde 2006 se había comenzado a transmitir un partido semanal del fútbol de la primera división luego de una negociación de derechos. Allí se planteó la idea de que las presentaciones internacionales de equipos deportivos nacionales debían ser transmitidas por la señal estatal. 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

¹⁶⁴ Esto surge de la entrevista realizada a Martín Bonavetti, citada previamente.

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.

Más allá de estos antecedentes, la inclusión de 10 partidos del fútbol argentino por fin de semana desde agosto de 2009 exigió modificaciones intempestivas en la pantalla del canal y determinó su sobrecarga con un contenido particular.

Aunque no existía una regulación que establezca mínimos de producción para los medios estatales, 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 coproducciones¹⁶⁵.

Moncalvillo, la primera directora de Radio Nacional durante la etapa señaló que el objetivo para la emisora era lograr contenidos “profesionales, probos y pluralistas”¹⁶⁶. 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. En las entrevistas para este trabajo, tanto Moncalvillo como García Caffi coincidieron en señalar el estancamiento que veían en la dimensión artística en la emisora de cabecera.

La propuesta federal de la AM 870 se intentó plasmar durante el periodo en los informativos, que incluían la participación de reportes producidos desde las radios de la red federal, y en el programa *Las 40*. Allí la búsqueda era la generación de un espacio que incluya contenidos periodísticos y culturales aportados desde las emisoras de las provincias. Por esto, la emisión se realizaba en muchas ocasiones desde las estaciones ubicadas en distintos puntos del país.

Por último, con la llegada de una nueva dirección a Radio Nacional en agosto de 2009 aparece como novedosa la determinación de lograr una programación que capte nuevas y mayores audiencias (entrevista a V. Muleiro¹⁶⁷).

5.6 Conclusiones preliminares sobre el acceso ciudadano en el SNMP en el periodo 2003-2009

A partir de las comprobaciones realizadas desde el indicador de acceso

¹⁶⁵ Entrevista personal a Luis Lázaro realizada para este trabajo, citada previamente.

¹⁶⁶ Entrevista realizada a Adelina Moncalvillo para esta tesis.

¹⁶⁷ Entrevista personal realizada a Vicente Muleiro en Buenos Aires el 19 de abril de 2016.

ciudadano en sus dimensiones es posible plantear las siguientes conclusiones:

- Producto de largos años de intervención y del arrastre de una crisis institucional prolongada, 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. Sin embargo, los objetivos reconocidos públicamente por los directores del SNMP y de los medios estatales no se correspondían con los objetivos trazados por el artículo 35 de la ley 22.285 ni por el decreto 94/01 de creación del SNMP.

- 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 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.

- Se constata que la política señalada tuvo como consecuencia el aumento en las posibilidades de acceso ciudadano a los medios analizados para mayores sectores de la población del país (en las dos dimensiones del nivel de elección).

- 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.

- Los objetivos de programación seguían siendo marcados por la ley 22.285 (art. 35). Esta situación no contribuyó en el inicio del periodo para ofrecer precisiones en Canal 7 respecto a las misiones de su programación. Esta norma no incluía prescripciones normativas respecto a porcentajes de producción propia e independiente.

- En las declaraciones públicas de los directores del SNMP y de los responsables de Radio Nacional y Canal 7 se verifica la aparición progresiva durante la etapa de una serie de nociones básicas comunes, y distantes de la búsqueda de rentabilidad económica, como base conceptual guía de la programación.

- En la dimensión referida al acceso a variedad de contenidos, el análisis sobre Canal 7, que no pretende ser concluyente, da cuenta de avances en cuanto a la diversidad de géneros ofrecidos. La progresiva aparición de formatos musicales, infantiles, de humor, documentales, educativos (con el acuerdo con Canal Encuentro), de ficción y deportivos tendieron a complementar los formatos informativos, los programas periodísticos y magazines de estudio que caracterizaban a la oferta al inicio del periodo. Emisiones como *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.

- El entorno específico de la industria audiovisual, con sus características particulares, operó como condicionante sobre decisiones de programación de los medios indagados. En este sentido, la situación económica de los mismos se demostró como un limitante para la concreción de ideas en la programación de la radio.

- Según las categorías propuestas por Nord (2009) para analizar el rol ejercido por los medios estatales en sus portales web, durante el periodo 2003-2009 es posible ubicar a Canal 7 y Radio Nacional con roles de *actor pasivo*. En ambos medios de comunicación se avanzó con una estrategia de difusión en la red de contenidos producidos inicialmente para la radio y la televisión.

Capítulo 6: Participación ciudadana en el Sistema Nacional de Medios Públicos. Una tarea ardua e inacabada para romper la inercia

Este capítulo explora el indicador de participación ciudadana en sus diferentes dimensiones en el funcionamiento del SNMP durante la etapa 2003-2009. 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.

Cada apartado aborda diferentes aspectos privilegiados del objeto de estudio y organiza la presentación de la información desde los objetivos de la investigación y las dimensiones (junto a sus ejes e índices) reconstruidas en el diseño metodológico. Allí se explicitan también las fuentes y los mecanismos para la construcción de los datos empíricos. Como en el capítulo previo, se expone un resumen del análisis plasmado sobre el SNMP en la tesis de Maestría que forma parte del proyecto que se cierra con esta tesis de Doctorado¹⁶⁸.

6.1 El financiamiento del Sistema Nacional de Medios Públicos. El crecimiento insuficiente

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 datos 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 del SNMP (intervenido durante la mayor parte de la etapa) dificultaron aún más la obtención de datos unificados en una sola base confiable.

Se abrevó en diferentes fuentes informativas para comparar cifras y marcar referencias con el fin de extraer conclusiones cualitativas válidas, más allá de la información cuantitativa obtenida. Además, se recuperan las evaluaciones que hacen diferentes funcionarios de estos medios y del SNMP sobre el presupuesto.

La totalidad de los entrevistados que abordaron la problemática coinciden en

¹⁶⁸ En la tesis de Maestría citada es posible revisar en profundidad los ejemplos, testimonios y casos que son mencionados en el desarrollo de este capítulo.

señalar como escaso el presupuesto que recibían los medios desde las arcas públicas en el inicio del periodo (entrevistas a Lázaro, Lufrano, Arnaldo, Moncalvillo, García Caffi, López, Bonavetti y Nunzio¹⁶⁹). Los testimonios 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. Dos testimonios sirven de muestra de la debilidad en esta dimensión en la primera parte del periodo analizado: “Cuando yo asumí en el canal el presupuesto para programación era cero. Y todo se iba en salarios”, recuerda Lufrano durante la entrevista para este trabajo¹⁷⁰. 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”¹⁷¹.

Entre las consecuencias derivadas de las limitaciones económicas se encontraban: la imposibilidad de contratar periodistas y artistas para volver las programaciones más convocantes; las dificultades para filmar en exteriores y para realizar ficciones; la debilidad para contar con derechos de transmisión de eventos y para financiar producciones ambiciosas; la incapacidad de 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 inexplicables desde misiones de un medio público, como la transmisión de los sorteos de lotería o un programa sobre ollas “Essen” (entrevistas a Bonavetti y Lázaro¹⁷²).

Pese a estos señalamientos sobre presupuestos acotados, distintos trabajadores de LRA1 Radio Nacional y Canal 7 afirman que no se produjeron conflictos por despidos al tiempo que hubo una mejora en las condiciones salariales y laborales durante los años analizados (entrevistas a Saglul, Gordon, Lechi, Mundo y Arnaldo¹⁷³). 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

¹⁶⁹ Entrevistas personales realizadas para este trabajo, citadas previamente.

¹⁷⁰ Entrevista personal realizada a Rosario Lufrano para este trabajo, citada anteriormente.

¹⁷¹ 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.

¹⁷² Entrevistas personales ya citadas.

¹⁷³ Entrevistas personales citadas previamente.

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.

Tabla 4. Presupuesto del SNMP durante el periodo 2003-2009

Presupuesto del SNMP de 2003 a 2009 - Composición y variaciones¹⁷⁴ -						
Año	Recursos del presupuesto	Publicidad oficial	Pub. privada	Recursos totales	Suba interanual	IPC¹⁷⁵ anual
2003	67.934.000 ¹⁷⁶	1.054.599 C7 282.120 RN	Sin datos	69.270.719		3,8% Indec
2004	66.551.067 ¹⁷⁷	1.737.974 ¹⁷⁸ RN 2.681.403 C7	Sin datos	70.970.444	2,4 %	6,1% Indec
2005	94.866.819 ¹⁷⁹	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	7.000.000 ¹⁸⁰ C7 621.073 ¹⁸¹ RN	Sin datos	453.887.564	33,6 %	18,6 % IPC SL

Fuente: elaboración propia en base a fuentes diversas¹⁸².

¹⁷⁴ Todos los valores son expresados en pesos argentinos.

¹⁷⁵ 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.

¹⁷⁶ Monto establecido en el Presupuesto Consolidado 2003 y por tanto con carácter preeliminar y sujeto a modificaciones posteriores.

¹⁷⁷ Baladrón y Restovich (2005) registraron para ese año un presupuesto de 60 millones de pesos.

¹⁷⁸ 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.

¹⁷⁹ 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.

¹⁸⁰ Valor reconocido por el informe de la AGN sobre la Agencia TELAM SE.

¹⁸¹ Valores disponibles sólo de mayo a diciembre de 2009.

¹⁸² 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

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 la empresa estatal 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 propia dificultad para construir la información respecto al financiamiento del SNMP constituye un indicador negativo sobre la transparencia de la institución.

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 trataba de porciones muy pequeñas en la composición total del presupuesto (entrevistas a López, Moncalvillo, Lázaro¹⁸³). López plantea que la publicidad privada significaba un 5 % de los recursos totales disponibles durante la etapa.

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 surgían de fondos públicos. 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 organismo¹⁸⁴, este aporte permite acercarse al impacto real del crecimiento presupuestario.

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

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 Luís.

¹⁸³ Entrevistas personales, citadas anteriormente.

¹⁸⁴ 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.).

los aumentos en los precios de los bienes y servicios (IPC). En todo caso, desde 2005 hasta 2009 los aumentos contemplados desde su porcentaje interanual no bajaron del 30 %, aunque de 2007 a 2009 es probable que la suba en el costo de vida haya morigerado el impacto del crecimiento presupuestario para esos años.

La suba 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. La medida proyectaba un desembolso no superior a 27.600.000 de pesos en 2003 y no superior a 24.000.000 en los siguientes años, en los que no debía superarse el 30 % del presupuesto total de la empresa estatal con recursos del presupuesto nacional.

Sin embargo, los datos son poco indicativos sobre la suficiencia de los fondos respecto a los resultados esperados o a los objetivos que intentaba cubrir. Los montos pueden ser vistos como suficientes o insuficientes, altos o bajos, de acuerdo a las expectativas que intenten colmar. Es la pregunta por la dimensión justa u óptima del presupuesto de un medio estatal para que brinde en forma eficaz y eficiente su mandato.

Una primera respuesta a esta pregunta se ha reseñado más arriba con la opinión de los directivos de los medios analizados. Otra manera de responder a esto es evaluar el aporte que realiza cada habitante por año al monto total destinado 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 2004¹⁸⁵ por el Nordcity Group para la Canadian Broadcasting Corporation¹⁸⁶, 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. Para 2004, el monto invertido por habitante en Argentina para el SNMP era de 0,6 dólares de ese momento o 3,83 pesos. En 2009, último año del periodo analizado, la relación era de 3 dólares por persona al año (11 pesos anuales por persona).

Si bien la variabilidad cambiaria respecto al dólar estadounidense en cada país puede distorsionar las cifras, la comparación de los montos divididos por cantidad de habitantes de cada país ofrece referencias claras para contemplar el caso analizado¹⁸⁷.

¹⁸⁵ Salvo las cifras correspondientes a Estados Unidos que corresponden a 2003.

¹⁸⁶ Disponible en: <http://www.cbc.radio-canada.ca/files/cbcrc/documents/crtc/2006/bnph-2006-5-cbcrc-public-broadcaster-comparison.pdf>. Última consulta el 22/08/2016

¹⁸⁷ 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

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

Tabla 5. Presupuesto por habitante para medios estatales en 10 países. Año 2004

Presupuesto por habitante para medios estatales en 10 países - Año 2004 -¹⁸⁸			
País¹⁸⁹	Presupuesto¹⁹⁰	Origen de fondos	Presup. x hab
Argentina (1 canal y 40 radios)	24.017.100	Presupuesto público (y publicidad oficial).	0,6 dólares
EE.UU. (1 canal y 1 red de radios)	1.038.000.000	Fondos federales, estatales, subvenciones.	3,5 dólares
Canadá (1 canal y 1 red de radios)	778.776.000	Asignación presupuestaria	24 dólares
Australia (2 canales)	644.837.000	Asignación presupuestaria	32 dólares
Italia (3 radios y 3 canales)	1.750.380.000	Impuesto de servicio público	30 dólares
Irlanda (2 canales y 4 radios)	202.132.000	Impuesto de servicio público	50 dólares
Francia (3 canales y 1 red de radios)	3.087.500.000	Impuesto de servicio público	49 dólares
Bélgica (2 canales - 2 idiomas)	529.655.000	Impuesto de servicio público	51 dólares
Alemania (2 canales)	7.522.200.000	Impuesto de servicio público	91 dólares
G. Bretaña (2 canales)	5.683.990.000	Impuesto de servicio público	95 dólares
Suiza (8 canales y 4 sistemas de radio)	880.634.000	Impuesto de servicio público	119 dólares

Fuente: elaboración propia en base a diferentes fuentes.

Debe advertirse que el estudio analizado considera el presupuesto destinado a la

estadounidense.

¹⁸⁸ 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>.

¹⁸⁹ En cada país se aclara la cantidad de medios considerados en la evaluación presupuestaria (no se corresponden necesariamente con la cantidad de medios incluidos en cada corporación nacional).

¹⁹⁰ Salvo el caso argentino los números son obtenidos del citado informe del Nordcity Group.

totalidad de los medios estatales administrados por las corporaciones nacionales. Estas emisoras podían constituir en ese momento un grupo mucho grande que el SNMP. De hecho, esta entidad no incluía la totalidad de iniciativas periodísticas o mediáticas del Estado nacional¹⁹¹.

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 recibió la mayor cantidad de emisiones de este programa, para los que no realizaba inversiones presupuestarias, aunque tampoco podía beneficiarse con la venta de publicidad en esos espacios.

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, monto completamente asumido por el tesoro nacional (Becerra et al., 2012). Esto equivale a 0,87 dólares por persona invertidos al año en la EBC. Según estos números, el SNMP se ubicaba por encima de la EBC para ese 2009 con 3 dólares anuales por habitante.

La comparación deja ver 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 ambiciosas de medios estatales. Pero los incrementos pueden ser valorados a la luz de las inversiones menores realizadas por un país vecino con mayor población.

Según todos los testimonios recogidos sobre este tema, el presupuesto fue escaso, insuficiente o limitado en el periodo 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 Caffi¹⁹²). 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.

¹⁹¹ Ni la agencia Télam ni el Canal Encuentro dependían del presupuesto del SNMP.

¹⁹² Entrevistas personales citadas previamente.

6.2 Dinámicas para la toma de decisiones en el Sistema Nacional de Medios Públicos

En este apartado se reconstruyen las dinámicas salientes que marcaron la toma de decisiones y el funcionamiento institucional del SNMP en su vinculación con los medios de comunicación a su cargo. En observancia del indicador de participación, el análisis retoma los índices incluidos dentro de la dimensión de administración de servicios y redes, particularmente en el eje que hace referencia a los organismos de gestión, control y asesoramiento. Esta reconstrucción se realiza desde entrevistas personales, la indagación en notas periodísticas, el análisis de la normativa vinculante y la revisión de documentos surgidos del organismo.

Durante la mayor parte del periodo analizado el organismo se mantuvo intervenido y bajo la influencia de la Jefatura de Gabinete y la Secretaría de Medios. Según se desprende de los documentos legales que regían al SNMP y las entrevistas realizadas, 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 (entrevistas a Moncalvillo, García Caffi, Lufrano, Bonavetti y López¹⁹³). En ese organismo del PEN cada responsable de su área expresaba necesidades y se seguía el desarrollo de proyectos.

En los testimonios recuperados en las entrevistas para esta tesis 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 tuvo peso decisivo en el salvataje infraestructural de los medios (entrevistas a Nunzio, Masllorens y Arnaldo¹⁹⁴).

La señalada influencia de la Secretaría de Medios y de la Jefatura de Gabinete sobre las definiciones en el SNMP puede constatarse en la siguiente evaluación de López sobre su llegada al directorio una vez finalizada la intervención:

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.

¹⁹³ Entrevistas ya citadas.

¹⁹⁴ Entrevistas personales para este trabajo citadas previamente.

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 lineamientos¹⁹⁵.

Antes de la normalización del organismo, las propuestas de los directores debían recibir la aprobación del interventor y la Secretaría de Medios, y debían atravesar la validación de las instancias gerenciales pertinentes que revisaban su viabilidad. 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 PEN.

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 decisiones¹⁹⁶. El último de ellos observaba en entrevista para este trabajo que “la relación del canal con una Secretaría de Medios con mucha presencia lo sometía a una lógica absolutamente subjetiva”.

Tanto en términos formales como en la práctica comprobada, la estructura institucional del SNMP mantuvo cerrado todo camino a la participación social, sectorial, de otras fuerzas políticas con representación legislativa o de trabajadores para la administración y/o control del organismo. El organismo mantuvo hasta su disolución la dependencia exclusiva del PEN, que concentraba el nombramiento de los directores, como establecía el decreto 94/01. A esto se suma la inconveniente dependencia,

¹⁹⁵ Entrevista realizada para este trabajo a Gustavo López, citada más arriba.

¹⁹⁶ Entrevistas personales citadas anteriormente en este trabajo.

comprobada en la práctica, de la empresa estatal con la secretaría del PEN 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. Sin embargo, debe mencionarse una serie de encuentros organizados por el SNMP para debatir públicamente junto a investigadores, periodistas y medios estatales provinciales el rol social de los medios del Estado y del sistema comunicacional en su conjunto. Para coordinar la realización de estas instancias de debate y reflexión se creó en 2007 el Instituto de Estudios sobre Comunicación (IEC). De estos encuentros surgió en 2008 el Consejo Federal de la Televisión Pública.

Los trabajadores de Canal 7 consultados coinciden en señalar el cumplimiento de los convenios colectivos de trabajo durante el lapso temporal recortado. El funcionamiento diario de la estación era posible a partir de la articulación del reconocimiento de los convenios colectivos de cada sector con el respeto consensuado a las incumbencias profesionales y al organigrama de gerencias. Como se ha señalado, esta dinámica dio lugar a pautas de trabajo, que no siempre fluyeron armoniosamente y por momentos suscitaban momentos de conflicto. Los modos de incluir co-producciones o producciones independientes en la programación constituyeron un eje de debate recurrente en el funcionamiento del canal. Sobre esto, 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.

Por su parte, Radio Nacional aplicó durante la etapa el convenio de trabajo del sindicato del correo, herencia de su creación bajo la Dirección de Correos y Telégrafos (Ulanovsky, 2011 y entrevista a Saglul¹⁹⁷). Esto implicó el desconocimiento formal de la especificidad de los trabajadores del medio, pero en la práctica se reconocieron sus condiciones de trabajo y la situación salarial mejoró ostensiblemente.

6.2.1 Dinámicas para la construcción de la programación en los medios del SNMP

En este apartado se reconstruyen las dinámicas más influyentes en la toma de decisiones referidas a la programación de los medios administrados por el SNMP en el periodo 2003-2009. Además, se identifican a los actores que intervienen en ese proceso y los factores que lo condicionan. Para esto se articulan entrevistas personales realizadas

¹⁹⁷ Entrevista personal realizada para este trabajo a Carlos Saglul, citada previamente.

para este trabajo, la revisión de documentos del organismo y el análisis de notas periodísticas.

Es posible reconocer en el inicio de la etapa analizada la falta de claridad o de consensos de trabajo entre la conducción de Canal 7 y los trabajadores respecto a las líneas rectoras para organizar la programación. Este escenario puede ser leído como una consecuencia de la crisis institucional que se expresaba en el SNMP con la continuidad de su intervención. También puede interpretarse como consecuencia de la ausencia de objetivos o misiones en el decreto de creación del SNMP o en su estatuto social. En ese sentido, formalmente se mantenían los lineamientos que el artículo 35 de la ley 22.285 de 1980 daba al Servicio Oficial de Radiodifusión.

A esto se sumó en el inicio de la etapa kirchnerista la instalación de 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. Según Bonavetti, en el comienzo de la etapa la televisora no tenía elementos teóricos que le permitieran definirse y no había “ningún concepto de pantalla que permitiera amalgamar una propuesta artística”¹⁹⁸.

La falta de una normativa democrática que incluya una guía de la actividad para los medios estatales 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.

Citados en el capítulo anterior, dos casos de programas levantados por la directora y posteriormente restituidos por la resistencia generada en el canal dejaron expuesta la fragilidad de las lógicas de funcionamiento, de la autoridad en la televisora y de los criterios de programación. Un episodio similar se vivió en Canal 7 en septiembre de 2004 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 Televisión¹⁹⁹.

¹⁹⁸ Entrevista personal a Martín Bonavetti, citada anteriormente.

¹⁹⁹ 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>.

Así, la situación también posibilitó la aparición de diferentes criterios de acción en el funcionamiento institucional (entrevistas a Bonavetti, Moncalvillo y Lázaro²⁰⁰) 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 entregados para esta tesis: “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”²⁰¹. 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 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 conceptuales.²⁰²

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 periodistas.²⁰³

Con la llegada de Lufrano a la dirección en 2006 el canal cambió de logo y pasó a reconocerse ante el público como “TV Pública”. Aún cuando el acercamiento a “lo público” admite diferentes interpretaciones y puede ser meramente declamativo, el nuevo nombre significaba una orientación explícita más precisa y visible que las existentes hasta el momento.

Otra decisión de la directora fue agotar los recursos disponibles en el canal antes

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.

²⁰⁰ Entrevistas realizadas para esta tesis, citadas previamente.

²⁰¹ Entrevistas ya citadas, realizadas para esta tesis.

²⁰² Entrevista a Martín Bonavetti realizada para este trabajo.

²⁰³ Entrevista a Luis Lázaro, citada más arriba, realizada para este trabajo.

de salir en busca de productores externos. Sin embargo, la búsqueda de dos objetivos señalados en esta etapa, producir con lo propio y apostar por la calidad, entraba en tensión en el escenario real de su concreción. Esto es, la obsolescencia técnica del canal (tecnológica y de personal) conspiraba contra la pretendida calidad de las emisiones. A esto debe sumarse el condicionante económico que no permitía inversiones ambiciosas para responder velozmente a estas demandas.

Estas tensiones existentes en la toma de decisiones sobre los modos de producción en la televisión estatal tenían una dimensión temporal (entre el largo y el corto plazo) que atravesaba los condicionamientos y necesidades señalados en un entorno audiovisual que había evidenciado modificaciones en la década precedente. Así, a los criterios guías para la programación se encadenaban condicionamientos tecnológicos, económicos, de funcionamiento interno y de funcionamiento externo. Con el último factor se hace referencia a los cambios que se produjeron en Argentina en la década del 90 respecto a las formas de producir televisión.

En el nuevo modelo los grandes canales dejaban de generar todos sus contenidos y las llamadas productoras independientes asumían un nuevo rol para alimentar a los medios con contenidos originales (Martínez, 2010). Por lo tanto, la propuesta que surgía lentamente en Canal 7 para elevar los pisos de calidad de sus emisiones encontraba un desafío en la forma de incorporar nuevas estéticas y capacidades productivas de actores audiovisuales externos al canal. En un proceso trabajoso, la televisora comenzó a dar lugar a esas productoras en el entendimiento que la pantalla estatal podía ser el lugar de promoción de realizadores sin espacio en las señales privadas (entrevista a Lázaro²⁰⁴).

Esta concepción fue resistida muchas veces por los sindicatos del canal por los riesgos de flexibilización laboral y de vaciamiento de la emisora estatal (entrevistas a Lechi y Cantariño²⁰⁵). Sin embargo, según los directivos de Canal 7 consultados, la mecánica de trabajo no respondió a un solo factor sino que la misma expresaba necesidades artísticas y su vínculo con contextos industriales y dinámicas productivas (entrevistas a Lufrano, Bonavetti y Lázaro²⁰⁶). Lufrano plantea su interpretación de un episodio que ayuda a comprender el debate:

Hicimos la serie *200 años* con directores de cine y teatro pero con trabajadores de televisión. Los directores aceptaban pero pedían traer su iluminador o su

²⁰⁴ Entrevista realizada a Luís Lázaro para este trabajo y citada anteriormente.

²⁰⁵ Entrevistas personales realizadas para esta tesis, citadas con anterioridad.

²⁰⁶ Entrevistas realizadas para este trabajo y citadas previamente.

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 adelante.²⁰⁷

La definición de generar piezas con estándares elevados de calidad técnica y que reproduzcan nuevas estéticas buscaba interpelar no sólo a las audiencias sino también al gobierno nacional. Se pretendía con esto poner en valor la gestión para favorecer el reposicionamiento de la pantalla y la apuesta por la misma en términos de financiamiento (entrevistas a Bonavetti y Lázaro²⁰⁸). Sin embargo, en ese diálogo posible surgía otro factor condicionante de las decisiones: la lógica de instrumentalidad política partidaria que subsistía en el medio estatal como una marca de origen. “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”, resume Bonavetti, gerente de programación durante la gestión de Lufrano y luego director ejecutivo del canal. Numerosos ejemplos relatados en las entrevistas (algunos ya citados) permiten comprobar las diferentes formas que asumía la injerencia o los intentos de injerencia político-partidaria en la programación del canal²⁰⁹. El mismo Bonavetti explica los modos en que se materializaba esa lógica instrumental y el arraigo que tenía en el funcionamiento del medio:

Quando 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.²¹⁰

El surgimiento del programa Fútbol para Todos supuso una particular interferencia externa en la política de programación de Canal 7²¹¹. Una decisión ajena a la planificación del medio posibilitó al mismo tiempo contar con contenido audiovisual de gran valor para la audiencia y con altos costos de producción. De tal forma, este episodio contiene dos lecturas posibles y complementarias. Por un lado, demuestra la

²⁰⁷ Entrevista a Rosario Lufrano realizada para esta tesis, citada previamente.

²⁰⁸ Entrevistas realizadas para este trabajo citadas con anterioridad.

²⁰⁹ La tesis de Maestría que antecede a este trabajo incluye diferentes ejemplos sobre este aspecto.

²¹⁰ Entrevista personal realizada a Martín Bonavetti para este trabajo, citada previamente.

²¹¹ El contexto político en el que se inscribe esta decisión se explican más adelante en este capítulo.

injerencia de un área de Gobierno en la programación del canal. Por el otro, expresa la implicación de iniciativas estatales en el plano comunicacional y la revalorización de la pantalla estatal. Esto es, una decisión que redefinía el rol del Estado en la producción audiovisual permitía potenciar al canal con un contenido de gran impacto en la población.

Por su parte, en Radio Nacional Buenos Aires, la carencia de un reglamento de funcionamiento formal, las prácticas heredadas y la situación de precariedad económica contribuían para generar variadas formas de acuerdos con periodistas que nutrían las programaciones. Moncalvillo explica la situación del siguiente modo:

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 buenos.²¹²

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.

Tanto Moncalvillo como Vicente Muleiro expresaron en entrevistas personales 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 (1999) apunta como una “subvención cruzada permanente” y es lo que buscaron estas gestiones.

Esta búsqueda y sus consecuencias replican en la radio los desafíos que asume un medio estatal 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. A partir de estas

²¹² Entrevista a Adelina Moncalvillo realizada para esta tesis.

consideraciones, la debilidad presupuestaria actuaba, según Moncalvillo, como un limitante para construir una programación convocante en las condiciones que imponía el entorno específico mediático y el entorno general, marcado por la debilidad del Estado como actor económico.

6.3 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 para reconocer el modo en que el SNMP y los medios analizados fueron abordados en esa instancia. También se recupera en el análisis la forma de intervención de estas instituciones en la deliberación pública desplegada. Dada la complejidad de la dinámica analizada, se utiliza el “protomodelo verbal” para la investigación de las políticas estatales presentado por Oszlak y O'Donnell (1984). Se introduce así una estrategia metodológica complementaria y acotada con el objetivo de dar respuestas al indicador de participación ciudadana en la dimensión referida a la planificación nacional de legislación y políticas.

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 trabajo²¹³.

6.3.1 El “protomodelo verbal”: complemento metodológico para el análisis de la participación ciudadana

Para comprender el análisis es necesario explicar brevemente algunos conceptos operativos que ayudaron a “capturar” analíticamente el proceso social en el que intervino la política estatal sobre el sector de las comunicaciones durante el periodo recortado. Oszlak y O'Donnell (1984) 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 este trabajo para profundizar en el conocimiento del indicador de participación ciudadana. Cabe recordar que esta dimensión señala los modos en que se realiza la contribución de la ciudadanía en la

²¹³ El desarrollo detallado de este proceso con mayores aclaraciones puede consultarse en la tesis de Maestría que antecede a este trabajo.

elaboración de políticas de comunicación.

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). Sobre esto, es preciso interrogar: ¿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.

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? ¿Qué actores sociales y cuando se movilizan buscando influir en el modo de resolución de la cuestión? ¿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. Por eso, al avanzar la investigación en este sentido es preciso reconocer “unidades” o procesos “burocráticos” internos al

Estado. Cada una de estas zonas reconocidas del Estado puede constituirse en un espacio de posible vinculación con la sociedad, sobre las que puede focalizarse la atención del investigador.

Desde 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 burocrático ofrecen puntos de entrada para el ejercicio de influencia por parte de qué actores privados?

6.3.2 El Sistema Nacional de Medios Públicos en el debate por la LSCA. Objeto de regulación y actor participante

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 radiodifusión²¹⁴. 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 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

²¹⁴ En el transcurso del proceso de debate se dejará el concepto de radiodifusión por el de servicios audiovisuales.

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. Esto 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.

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. Ese año el asunto fue socialmente problematizado (convertido en cuestión, en lo términos de Oszlak y O'Donnell) como una derivación de un conflicto político de alta trascendencia pública. Se trató del debate en torno a la resolución 125 del Ministerio de Economía que en marzo de ese año estableció un sistema de retenciones impositivas móviles a las divisas generadas por las exportaciones de cereales y oleaginosas. La decisión motivó el anuncio de un *lock out* (paro empresarial) por parte de cuatro grandes organizaciones patronales del sector agrario²¹⁵. A partir de allí el conflicto se extendió por 130 días de alta intensidad de debate público y movilización de diferentes sectores políticos, sociales y empresariales²¹⁶.

Si bien la disputa se resolvió en julio de ese año con el rechazo del Senado al proyecto, 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. Fue así porque uno de los aspectos abordados por el Gobierno nacional durante el conflicto fue el sesgo editorial que imprimieron algunos medios de comunicación en sus coberturas periodísticas. Los principales señalamientos apuntaban al Grupo Clarín y al diario La Nación.

²¹⁵ 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.

²¹⁶ Durante el conflicto se sucedieron declaraciones públicas o acciones de sindicatos, cámaras empresariales, sectores de la Iglesia Católica, partidos políticos, organizaciones sociales y legisladores.

De tal forma, en abril de ese año, en pleno auge del conflicto por la resolución 125, el titular del Comfer, Gabriel Mariotto, expresó públicamente la voluntad del Ejecutivo de presentar un proyecto para regular la organización de los servicios audiovisuales. Una vez anunciado el inicio del trabajo en torno al proyecto de ley, Cristina Fernández mantuvo reuniones con todas las organizaciones representativas de actores interesados en la materia para conocer sus intereses y posturas en relación a la futura regulación²¹⁷.

A partir de esto se configuró una coincidencia de intereses 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. 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 agrario²¹⁸.

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 también por la organización de un panel específico para la reflexión sobre la temática. Los participantes reclamaron la derogación de la ley 22.285 y la promoción de los medios estatales y universitarios (IEC-SNMP, 2008). Siete meses más tarde, cuando ya era pública la voluntad del Ejecutivo de presentar un proyecto para regular los medios audiovisuales, el SNMP presentó el Instituto de Estudios en Comunicación con la presencia del interventor del Comfer. Allí se demandó la necesidad de un debate extendido en torno a la nueva regulación (entrevista a López²¹⁹).

Un mes más tarde, en el segundo encuentro de las televisoras públicas organizado por el SNMP en Córdoba, sus participantes manifestaron públicamente su

²¹⁷ 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.casariosada.gob.ar/informacion/archivo/18214-blank-32471756>.

²¹⁸ Se incluye a la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA pues su Consejo Directivo emitió una resolución, difundida por algunos medios, en la que cuestionaba el tratamiento periodístico de las primeras movilizaciones en el marco del conflicto político. En el mismo documento se demandaba la sanción de una ley democrática para la radiodifusión.

²¹⁹ Entrevista personal realizada para este trabajo, citada anteriormente.

apoyo a los 21 Puntos y a la sanción de una nueva ley de regulación de los servicios audiovisuales. Además, reclamaron reservas del espectro radioeléctrico y la creación de un fondo de financiamiento para la producción y la reconversión tecnológica “del sector público televisivo” (IEC-SNMP, 2008: 124). Se explicitó allí entonces la identificación del SNMP y Canal 7 con la propuesta de la Coalición y la iniciativa del PEN. 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 Lufrano²²⁰).

Este papel tan decidido no se evidenciaba en Radio Nacional Buenos Aires, lo que fue reconocido por su director (entrevista a García Caffi²²¹). Pese a esto, el debate en torno al proyecto de ley fue un tema central en la agenda de la radio, con la cobertura de los foros realizados en distintos puntos del país (entrevistas a Mundo, Sagardoyburu y Gordon²²²).

En el inicio de sesiones ordinarias del Congreso el 1° de marzo de 2009 la Presidenta anunció el envío del proyecto de ley finalizado por el Comfer para su debate legislativo. Allí se explicitó que los citados 21 Puntos fueron tomados como base de la propuesta y también se lanzó la puesta en discusión pública de la iniciativa a través de los llamados *Foros Participativos de Consulta Pública*.

Desde la presentación presidencial del documento hasta su sanción definitiva el 10 de octubre de 2009, transcurrieron 10 meses de debate público sobre el proyecto de ley. En ese periodo se produjeron los citados foros en las 24 provincias argentinas impulsados por el Comfer. Esta dinámica concluyó con 1.200 aportes a la propuesta inicial (Baranchuk, 2010), lo que derivó en 512 modificaciones incorporadas al texto partir de las instancias de consulta (AMARC ALC, 2010).

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. 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.

²²⁰ 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.

²²¹ Entrevista personal realizada para este trabajo a Eduardo García Caffi, citada previamente.

²²² Entrevistas personales citadas oportunamente.

Una 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 Todos²²³. El contrato firmado el 20 de agosto de 2009 entre el PEN 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 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 acceder a los partidos relevantes. Se trataba de una compañía en la que participaba el Grupo Clarín, principal opositor visible en la disputa en torno a la LSCA. De este modo, con este movimiento el Gobierno nacional debilitó económicamente a la empresa, que dejaba de contar con una importante fuente de ingresos, y llevó el debate sobre la regulación de las comunicaciones a un público masivo.

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 PEN 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 texto pasó al Senado, las comisiones involucradas decidieron impulsar otra serie de audiencias con invitados elegidos. 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 nacional. La sesión especial en el Senado que convirtió en ley el proyecto finalizó en la madrugada del 10 de octubre

²²³ Decisión Administrativa 221/09.

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 en junio de 2010. El 15 de ese mes la Corte Suprema de Justicia dejó sin efecto la medida cautelar solicitada por el diputado nacional Enrique Thomas, que mantenía frenada la aplicación de la totalidad de la norma²²⁴.

Para la reglamentación de la nueva norma se abrió en julio de 2010 una convocatoria pública, a través de la resolución 174/10, a la recepción de propuestas de la sociedad. Este proceso impulsado por la autoridad de aplicación creada, la AFSCA, finalizó en septiembre de ese año con la publicación del decreto reglamentario 1225/10.

Según señala Loreti en entrevista para este trabajo²²⁵, 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 a favor de la autorización (entrevista a Lázaro²²⁶). Luego, durante los foros no fueron un objeto particularmente atendido.

En lo que respecta a los artículos que abordaron al SNMP y los medios a su cargo cabe resaltar cuatro cambios introducidos sobre el anteproyecto original²²⁷:

- 1) El porcentaje del total recaudado por gravámenes a los titulares de servicios audiovisuales destinado al nuevo organismo (RTA SE) que suplantaría al SNMP pasó de 30 % en el proyecto a 20 % en la ley aprobada.
- 2) El porcentaje mínimo de producción propia a emitir en forma obligatoria por

²²⁴ El diputado Thomas sostenía en su presentación que se habían violado normas reglamentarias durante el proceso de aprobación de la ley en el Congreso nacional. El fallo de la Corte estableció que los jueces no pueden suspender las leyes de modo general a través de medidas cautelares. Además, cuestionó la legitimidad del legislador para reeditar en un tribunal un debate perdido en el Poder Legislativo. El 24 de junio del mismo año la Cámara de Apelaciones de Salta retomó el criterio de la CSJN y rechazó una medida cautelar similar presentada por la diputada nacional Zulema Daher.

²²⁵ Entrevista a Damián Loreti realizada en Buenos Aires el 1º de mayo de 2015.

²²⁶ Entrevista personal a Luis Lázaro, citada más arriba.

²²⁷ La totalidad de los artículos referidos al SNMP son analizados en profundidad en el Capítulo 7.

RTA SE pasó de 50 % en el proyecto a 60 % en el texto aprobado.

- 3) Se produjeron cambios en la integración del Consejo Consultivo Honorario de los Medios Públicos. Se agregó un integrante a propuesta de los pueblos originarios y pasó de 2 a 3 personas la representación de los sindicatos con personería gremial del sector con mayor cantidad de afiliados en RTA SE.
- 4) Se modificó la conformación del directorio propuesto para RTA SE y la duración en los cargos. El proyecto proponía la designación de cinco directores a cargo del PEN y dos de ellos a propuesta de la Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual (por la segunda y tercera minoría parlamentaria). Además planteaba que el presidente del directorio acompañe el periodo de mandato del titular del PEN que lo eligiese entre los miembros del espacio. Allí se estipulaba en seis años la duración de los cargos, con posibilidad de ser designados nuevamente (Presidencia, 2009). El texto aprobado estableció un directorio de siete miembros: dos designados directamente por el PEN, tres propuestos por la señalada Comisión Bicameral en representación de las tres primeras minorías parlamentarias y otros dos propuestos por el Consejo Federal de la Comunicación Audiovisual. La duración en los cargos pasó a 4 años con posibilidad de una reelección y se instauró el deber de mantener dos años de diferencia entre el inicio del mandato de los directores y el inicio del mandato del PEN²²⁸.

6.4 Canal 7 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 consultaron textos normativos y se abrevó en la entrevista a Nunzio, ingeniero de la gerencia técnica de Canal 7²²⁹.

Entre agosto y septiembre de 2008 se produjeron las primeras reuniones entre una delegación de la corporación estatal de medios japonesa NHK y la gerencia técnica de Canal 7. Allí se acordaron las pruebas de la norma digital creada y adoptada por ese

²²⁸ Esta última modificación respondió a un pedido del Partido Socialista durante el tratamiento legislativo del proyecto de ley.

²²⁹ Entrevista realizada a Oscar Nunzio para este trabajo, citada previamente.

país en 1999, conocida como ISDB-T (Integrated Services Digital Broadcasting). Las pruebas se concretaron desde enero de 2009 hasta agosto de ese mismo año. Ese último 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 norma²³⁰.

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 que la gratuidad de la recepción no debía llevar al canal a resignar umbrales tecnológicos. 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 planteaba equiparar la calidad ofrecida de modo abierto con otras ofertas disponibles pero en forma onerosa. Esta decisión redundaba en una igualación, 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.

6.5 Conclusiones preliminares sobre la participación ciudadana en el Sistema Nacional de Medios Públicos en el periodo 2003-2009

Del análisis planteado en este capítulo es posible desprender algunas reflexiones

²³⁰ La adopción de la norma digital estuvo antecedida por la resolución 171 del 25 de agosto de 2009 de la Secretaría de Comunicaciones. Con esta se derogó la resolución que había adoptado el estándar estadounidense (ATSC) en 1998.

en torno al indicador de participación ciudadana:

- El SNMP no pudo ofrecer durante la etapa ningún informe confiable y completo sobre su situación patrimonial y financiera que reciba la aprobación de la Auditoría General de la Nación. De esto se desprende el déficit de transparencia de la empresa pública.

- 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. Esto da cuenta de la reversión del desfinanciamiento público establecido en el decreto 94/01 y comprobado en el periodo constituido por los dos gobiernos nacionales anteriores.

- El grueso del presupuesto de los medios analizados provino de recursos públicos. Pese a que el crecimiento constante de los montos destinados ofreció mayores niveles de estabilidad y previsibilidad en la gestión conforme avanzaban los años del periodo, las cifras eran insuficientes para las necesidades de funcionamiento, según la evaluación de sus propios directores.

- Se constata que las modificaciones en el entorno específico de la industria televisiva durante la década previa generaron un escenario novedoso que obligó a repensar los valores atribuidos a la producción propia y a la producción independiente en los medios estatales. Sin embargo, no existió durante la etapa una normativa que establezca cuotas de incorporación de productores independientes o un procedimiento regulado para su participación en la programación de Canal 7.

- Se constata la existencia de condicionamientos en variadas dimensiones que tensionaron conjuntamente las decisiones de programación. Estas dimensiones fueron económicas, tecnológicas, político-partidarias, de funcionamiento interno y del entorno específico de la industria televisiva.

- Se constata la permanencia de una lógica instrumental político-partidaria que interfería en las decisiones de programación.

- No existió en el periodo un estatuto de funcionamiento en Radio Nacional 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.

- La intervención y la institucionalidad del SNMP impidieron la generación de espacios de participación ciudadana en estos medios a través de alguna forma de representación sectorial o de audiencias públicas. Al mismo tiempo, se constata la

incidencia del PEN en la toma de decisiones del SNMP y el involucramiento de la Secretaria de Medios en su funcionamiento corriente.

- La continuidad histórica de ausencia de mecanismos de consulta en torno al funcionamiento del SNMP y los medios estatales se quiebra con el proceso de deliberación pública alrededor del proyecto de ley de servicios audiovisuales. En esa dinámica, las instituciones analizadas se constituyeron en actores participantes del proceso y en objeto de la regulación.

- Las instituciones analizadas jerarquizaron el asunto 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 estas instituciones suponía la revisión de su rol y de su institucionalidad.

- Una vez lanzado el debate público en torno a la LSCA, Canal 7 y el SNMP se identificaron con la postura del Ejecutivo y la demanda de la Coalición. Con el avance del proceso, se constituyeron como aliados estratégicos de los mismos.

- Durante los mecanismos de consulta para la participación ciudadana en torno a la LSCA las instituciones analizadas no fueron un objeto merecedor de una atención particular. Aun así, el debate parlamentario de la iniciativa de ley produjo modificaciones en los artículos referidos a la institucionalidad de RTA SE.

- Por último, 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.

Capítulo 7: Análisis de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual. Una interpelación rupturista al sistema mediático argentino

Este capítulo analiza las indicaciones contenidas en la ley 26.522 desde los indicadores de acceso y participación ciudadana y con atención particular en los artículos referidos a las instituciones analizadas en este trabajo. Este análisis es fundamental para dar respuesta a las preguntas de investigación iniciales referidas a la interpelación que realizó la LSCA a la institucionalidad desarrollada por y en el SNMP como organismo administrador de Canal 7 y Radio Nacional. Esto es, si se busca conocer de qué modo interpela la regulación creada al funcionamiento de estas instituciones en el periodo elegido es preciso conocer en profundidad a los referentes empíricos (tarea realizada en el capítulo anterior) para luego contrastarlos con las metas y deberes legalmente exigidos a los mismos por la norma²³¹.

Por lo tanto, en primer término se analiza la totalidad de la ley desde los indicadores apuntados y para eso se utiliza como guía complementaria de exploración la “matriz de análisis para el estudio de los sistemas de medios” propuesta por Graziano (1988). Para los objetivos de este trabajo, esta revisión de la norma en general no pretende ser exhaustiva sino reconocer el marco en el que se incluyen las indicaciones específicas para los medios del Estado nacional, que son analizadas en detalle en este capítulo.

7.1 Una nueva plataforma legal para la comunicación audiovisual en Argentina

La LSCA define a los servicios de comunicación audiovisual como una actividad de interés público “por el cual se exterioriza el derecho humano inalienable de expresar, recibir, difundir e investigar informaciones, ideas y opiniones”. La norma establece en su artículo 2 que “el objeto primordial de la actividad brindada por los servicios regulados es la promoción de la diversidad y la universalidad en el acceso y la participación, implicando ello igualdad de oportunidades de todos los habitantes de la Nación para acceder a los beneficios de su prestación”. En el mismo apartado se insta el cambio de paradigma que supone colocar a los servicios audiovisuales dentro

²³¹ Debido al recorte temporal propuesto y a los objetivos de esta tesis el análisis de la LSCA no incluye las modificaciones realizadas a la misma luego del 10 de diciembre de 2015 con la asunción de un nuevo Gobierno nacional. Sin embargo, se advierte que esos cambios supusieron la eliminación de algunos artículos y organismos aquí analizados.

de la órbita del derecho humano a la libertad de expresión. Además, en el artículo 3 se plantea como un objetivo, entre otros, “la participación de los medios de comunicación como formadores de sujetos, de actores sociales y de diferentes modos de comprensión de la vida y del mundo, con pluralidad de puntos de vista y debate pleno de las ideas”.

Si bien la norma considera a los servicios de comunicación audiovisual como “una actividad de interés público” y no como un servicio público, es posible observar en diversos artículos²³² obligaciones para la programación de los diferentes tipos de prestadores en la consideración del carácter fundamental de este servicio “para el desarrollo sociocultural de la población”.

Una aclaración relevante que incluye la nota al primer artículo refiere al reconociendo de los servicios de comunicación audiovisual como un concepto más abarcativo y superador del concepto de radiodifusión. Se retoma allí la propuesta consagrada por la Comisión Europea en diciembre de 2007 por la cual se revisó la Directiva Televisión Sin Fronteras. A partir de eso, se aborda a los servicios legislados como medios audiovisuales, independientemente de la tecnología implementada. Por lo tanto se entiende que no es la tecnología de distribución la que define su marco regulatorio, sino que este debe reglar a contenidos audiovisuales idénticos o similares. Según la directiva europea retomada, el reglamento debe depender solamente de la influencia de los servicios brindados en la opinión pública y no de la tecnología de transmisión involucrada.

Durante el proceso de redacción del anteproyecto de ley tuvo lugar al interior del Comfer la discusión en torno al mejor modo de definir a los servicios audiovisuales (entrevistas a Loreti y Lázaro²³³). La postura que prevaleció se sostuvo en una argumentación jurídica que incluía también una razón política. Así lo resume Loreti:

Hablar de servicio público tiene dos *inputs*. Desde la política y desde la ley. Desde la ley, la definición de servicio público implica que la titularidad del derecho de explotación es del Estado y tiene una capacidad de intervención determinada. Y cuando se define algo como servicio público está sujeto a regulación estatal en otras condiciones, inclusive hasta que el Estado se haga cargo del servicio. El derecho a la libertad de expresión es el mismo independientemente del soporte. Nunca le daría el derecho al Estado a considerar que es el titular del derecho para difundir por medios electrónicos. Desde la política, es una distinción que tiene que ver con el modelo de servicio público europeo y el modelo industrial estadounidense. Esto se zanjó con una definición de servicio de interés público, lo cual no quiere decir que los medios

²³² Artículos 2, 3, 65, 66, 67 y 68, 77, 78, 79, 80.

²³³ Entrevistas personales realizadas para este trabajo citadas con anterioridad.

no tengan función social, que es lo que dice la Corte Interamericana.²³⁴

En un contexto de fuertes cuestionamientos desde las asociaciones de medios privado-comerciales al proceso de elaboración del proyecto de ley, la caracterización como servicio público podía significar el inicio de un debate legal que empantane el proceso o que de lugar a impugnaciones en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (entrevista a Loreti). Según Lázaro, coordinador general del Comfer al momento de la redacción de la norma, en la decisión también pesó la restricción al derecho a huelga que podía imponer la caracterización como servicio público al obligar a la continuidad del servicio.

Las precauciones tomadas a la hora de nombrar a los servicios audiovisuales como una actividad de interés público estuvieron bien fundadas. La relatora en libertad de expresión de la CIDH al momento de sanción de la ley, Catalina Botero Marino, señala que la caracterización como servicio público a la prestación de servicios audiovisuales concede al Estado facultades exorbitantes de regulación que pueden llevar a la expropiación de la prestación o a la regulación del contenido. Según la abogada, esto resulta contradictorio con los principios sobre radiodifusión del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. En palabras de la abogada colombiana:

El concepto servicio público en el derecho administrativo tiene una implicación fundamental y es que el Estado adquiere facultades exorbitantes de regulación. La facultad de regulación del Estado es enorme. Si se traslada eso a toda la prestación de servicios audiovisuales puede pasar que el Estado considere que está en la capacidad de regular no solamente aspectos técnicos sino que se puede regular contenidos. El Estado puede incluso expropiar la prestación de ese servicio para garantizar su satisfacción plena. Eso es simplemente incompatible con el derecho a la libertad de expresión.²³⁵

7.1.1 Artículos con incidencia en los indicadores de acceso y participación ciudadana

El artículo 2 señala que los prestadores podrán ser de gestión estatal y de gestión privada, con y sin fines de lucro, quienes deben “tener acceso a equitativo a todas las plataformas de transmisión disponibles”²³⁶. Entre los actores sin fines de lucro se reconoce a los medios comunitarios (art. 4) y se establece para todo el sector la reserva

²³⁴ Entrevista personal a Damián Loreti, citada previamente.

²³⁵ Entrevista realizada para este trabajo a Catalina Botero Marino, citada con anterioridad.

²³⁶ Esta indicación se profundiza en el artículo 21 de ley analizada.

de un 33 % del espectro radioeléctrico en todas las áreas de cobertura y en todas las bandas de radiodifusión sonora y de televisión terrestre (art. 89).

Por otra parte, la norma reconoce la actividad del sector cooperativista y establece que las autorizaciones de licencias para universidades nacionales, pueblos originarios y la Iglesia Católica deben entregarse en forma automática y de manera directa. Según la nota al artículo 37, este beneficio “reconoce la naturaleza jurídica que la Constitución le atribuye a los Pueblos Originarios y el estatus jurídico de la Iglesia Católica en nuestro país”. Al mismo tiempo, se garantizan reservas del espectro para medios gestionados por universidades nacionales, estados provinciales y municipales.

La norma habilita la existencia de un mapa mediático con diferentes formas de expresión comunicacional. Esto se observa en varios puntos, entre ellos: en el reconocimiento de diferentes sectores para la prestación de servicios de comunicación; en la garantía de reserva del espectro para prestadores no comerciales; y en el trato preferencial para actores sociales, étnicos y religiosos específicos. Además, se propone una estructura de propiedad mixta con existencia de modos de uso tanto competitivo y como complementario. En el mismo sentido, se saldaba la histórica exclusión del sistema de medios de los actores no lucrativos resuelta parcialmente en 2005 y el carácter subsidiario de los medios estatales revertido inicialmente en 2002 vía decreto.

En las notas de los artículos 21 y 89 se mencionan las bases teóricas y las justificaciones para el reconocimiento de tres franjas de actores en los servicios audiovisuales sin distinciones discriminatorias. Además, sobre los medios gestionados por el Estado, se señala que se procura su “reconocimiento como actor complementario y no subsidiario del conjunto de los servicios de comunicación audiovisual”. Entre los instrumentos internacionales de derecho mencionados se apunta que la Convención sobre Diversidad Cultural de UNESCO de 2005 adoptada por Argentina en 2007 establece la obligación y el derecho de los Estados para “adoptar medidas para promover la diversidad de medios de comunicación social”.

Loreti (2013: 9) aclara que lo central de esta protección a los servicios de comunicación audiovisual reside en que “los Estados no sólo tienen la posibilidad de defenderlos, sino la obligación” de hacerlo. Los textos internacionales de derechos humanos reconocidos por la nota al artículo 3 como sostenes de los objetivos de la LSCA son: el artículo 13 (incisos 1 y 3) de la Convención Americana de Derechos Humanos; los artículos 14, 32 y 75 (incisos 19 y 22) de la Constitución Nacional; los

principios 12 y 13 de la Declaración de Principios de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Convención de la UNESCO de Diversidad Cultural.

En relación a los indicadores trabajados, entre los objetivos de todos los servicios contemplados por la ley se apuntan:

“el desarrollo equilibrado de una industria nacional de contenidos que preserve y difunda el patrimonio cultural y la diversidad de todas las regiones y culturas que integran la Nación (...) La administración del espectro radioeléctrico en base a criterios democráticos y republicanos que garanticen una igualdad de oportunidades para todos los individuos en su acceso por medio de las asignaciones respectivas (...) El derecho de acceso a la información y a los contenidos de las personas con discapacidad” (art. 3 de la LSCA)

En los artículos 65, 67 y 68 se establecen para los medios privados -con y sin fines de lucro- cuotas mínimas de producción nacional (70 % para la radio y 60 % para la TV abierta) y de producción propia (50 % para la radio y 30 % para la TV abierta). También se indican porcentajes mínimos de música nacional (30 % por cada media jornada de radio) y de producción independiente (50 % de la música nacional emitida en radios). Además, se incorporan cuotas de pantalla en la televisión abierta a las producciones de cine nacional (8 películas nacionales por año en estreno televisivo) y tiempos mínimos de contenidos audiovisuales para niños en canales de televisión abierta²³⁷.

Para las emisoras de provincias, municipios y universidades nacionales se contempla un mínimo de 60 % de producción propia y local con la inclusión de un informativo y un 20 % de contenidos educativos, culturales y de bien público.

Allí también se establece un criterio para la organización de la grilla que se exige cumplir a los prestadores de servicios de televisión por suscripción. A ellos se ordena la inclusión de una señal de producción propia, de las televisoras abiertas, municipales, provinciales y universitarias correspondientes a la misma área de cobertura.

A los prestadores satelitales también se obliga a contar con una señal de producción propia y a subir a su grilla las señales generadas por municipios, provincias y universidades nacionales. Estas indicaciones tienen la función de promocionar la participación de nuevos y más actores en la producción y en la generación de señales. Al mismo tiempo, establece pisos mínimos de variedad en los contenidos a los que puede acceder la audiencia.

²³⁷ Durante la reglamentación en 2010 se fijaron tiempos mínimos de contenidos audiovisuales para niños: 3 horas diarias, de las cuales 50 % deben ser de producción nacional.

Desde el primer artículo la norma reconoce el objetivo de “desarrollo de mecanismos destinados a la promoción, desconcentración y fomento de la competencia con fines de abaratamiento, democratización y universalización del aprovechamiento de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación”. Esta indicación supone el ingreso a un terreno dominado por lógicas mercantiles, pero donde necesariamente deben ser incluidos criterios de desarrollo cultural igualitario y democrático.

La norma plantea que las limitaciones a la multiplicidad de licencias se justifican desde la finalidad de garantizar “los principios de diversidad, pluralidad y respeto por lo local” (art. 45). A nivel nacional se establece que en ningún caso un mismo licenciataria podrá brindar servicios a más de 35 % de habitantes del país o de abonados a servicios de sistemas de cable o de TV satelital. Las limitaciones específicas para los titulares de licencias son las siguientes:

a) en el plano nacional: sólo 1 licencia posible para sistemas en soporte satelital con su exclusión de cualquier otro tipo de licencia; hasta 10 licencias de servicios audiovisuales en el espectro radioeléctrico a la que puede sumarse sólo 1 señal de contenidos en sistemas de cable; hasta 24 licencias de servicios de televisión por cable en distintas localizaciones.

b) en el plano local: sólo 1 licencia de FM posible; sólo 1 licencia de AM posible; sólo 1 licencia de servicios de cable con la exclusión de ser licenciataria de una señal de TV abierta; sólo 1 licencia de televisión abierta sin la posibilidad de ser licenciataria de un servicio de cable; en el mismo área no podrá tener un licenciataria más de 3 licencias de todo tipo para emitir.

A estos limitantes se suman los artículos referidos al “fomento de la diversidad y contenidos regionales” (arts. 62, 63, 64), donde se establece los condicionamientos para la constitución de redes entre emisoras de un mismo tipo y clase de servicio. En esos casos se obliga a las emisoras de radio y televisión a contar con un servicio de noticias propio y se permite un máximo del 30 % de su emisión diaria con programación en red entre prestadores de un mismo tipo y servicio.

Según la LSCA, las búsquedas contenidas en los artículos 45, 62, 63 y 64 pretenden impulsar la generación de contenidos audiovisuales locales o regionales y quebrar la dominancia de los actores comerciales en el sistema mediático, para ponerlos a convivir con emisoras de distinto tipo. Esta argumentación descansa en consideraciones sociales y culturales en la pretensión de ampliar la agenda pública, la producción local y la iniciativa cultural independiente de los contenidos generados

centralizadamente.

La aplicación de la norma podía generar variaciones en los indicadores tanto de acceso ciudadano, a partir de permitir la elección en una oferta más variada de contenidos, como de participación ciudadana, a partir de generar condiciones para la inclusión de nuevos actores que se complementen y/o compitan en la generación de contenidos.

7.1.2 Artículos de la LSCA con incidencia en el indicador de acceso ciudadano

En el artículo 66 se plantea la inclusión del subtítulo oculto, el lenguaje de señas y la audio-descripción para ampliar el acceso a los contenidos de “las emisiones de televisión abierta, la señal local de producción propia en los sistemas por suscripción y los programas informativos, educativos y de interés general de producción nacional”. Estos lineamientos encuentran su justificación en la expansión de las condiciones de acceso ciudadano sin discriminaciones a la información y a contenidos de interés general, así como en la búsqueda de defensa y promoción de la producción cultural nacional y local.

En los apartados 74, 75 y 76 se plantea la obligación de los licenciatarios de todo tipo de emitir publicidad política, la cadena nacional o provincial y los avisos oficiales y de interés público. Allí también se especifica los criterios bajo los cuales deben darse estas emisiones.

Los artículos 77 a 80 avanzan en la consideración del derecho al acceso universal en los medios -en forma gratuita- a informaciones y acontecimientos de interés relevante, deportivos o de otras características. Allí se pautan criterios básicos para la definición participativa de estos acontecimientos y la forma de seleccionarlos. El artículo 77 en particular indica que el listado anual de acontecimientos de interés relevante debía ser elaborado participativamente en audiencias públicas convocadas por el Consejo Federal de Comunicación Audiovisual. Al mismo tiempo se establece la prioridad del derecho de acceso a la información sobre derechos de transmisión, sean estos exclusivos o no.

Este apartado encontraba su antecedente en la ley 25.342 sancionada en el 2000 para garantizar a la ciudadanía el acceso mediático a los partidos de la selección argentina de fútbol. Además, se respaldaba legalmente la política de programación de Canal 7 que proponía la transmisión de los encuentros deportivos disputados por las

selecciones nacionales. Estas indicaciones también daban sustento teórico al programa Fútbol para Todos, por el cual el Ejecutivo usufructuaba desde 2009 los derechos de transmisión del fútbol argentino. También

El artículo 32 presenta a los concursos públicos, abiertos y permanentes como el mecanismo para adjudicar licencias de servicios audiovisuales que requieran el uso de espectro, mientras que el artículo 38 establece que las licencias para explotar servicios de cable o satelitales por suscripción se adjudican a demanda de interesados.

En la normativa se reconocen diferentes modalidades de acceso: de pago directo, como los servicios por suscripción brindados por cable, por satélite, o con uso de espectro a través de emisoras terrestres de vínculo físico o satelital; y de pago indirecto (comúnmente reconocidas como gratuitas), que la constituyen la radio y televisión abierta con uso de espectro (artículos 4 y 65)²³⁸.

Por último, el artículo 73 exige el ofrecimiento de un abono social a los prestadores de servicios de televisión por suscripción paga (de cable o satelital). Con esto se pretende facilitar el acceso a personas de escasos recursos económicos.

En el plano de la retroacción, el artículo 19 ordena la creación de Defensoría del Público, con el mandato de recibir y canalizar a los medios de comunicación las denuncias y cuestionamientos surgidos desde las audiencias de servicios audiovisuales. Del mismo modo, el artículo 130 otorga al Consejo Consultivo Honorario de los Medios Públicos la potestad de convocar a audiencias públicas para evaluar el funcionamiento de RTA S.E. y a partir de allí formular propuestas.

7.1.3 Artículos con incidencia en el indicador de participación ciudadana

Las entidades estatales creadas para la aplicación y el control de la LSCA pueden leerse como una consecuencia del proceso de consulta y deliberación pública y parlamentaria del proyecto de ley. Todas éstas fueron concebidas con un carácter público, con conformaciones pluripartidarias, federales y multisectoriales, regidas por imperativos de transparencia y rendición de cuentas, y vinculadas entre sí de modo de permitir el control cruzado²³⁹. Estos organismos fueron proyectados como espacios con herramientas concretas para revisar el cumplimiento efectivo de lo dispuesto en la letra legal.

²³⁸ El artículo 4 también identificaba los “servicios de radiodifusión televisiva a pedido o a demanda”.

²³⁹ Artículos 10 al 20 y 124 al 134.

Esta arquitectura indicaba que la autoridad de aplicación, la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA), debía estar compuesta por: 1 presidente y 1 director designados por el PEN; otros 3 directores en representación de las 3 primeras minorías parlamentarias propuestos por la Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual²⁴⁰; y otros 2 directores propuestos por el Consejo Federal de Comunicación Audiovisual, uno de los cuales debe representar a las universidades y facultades de comunicación²⁴¹. Exactamente la misma forma de designación rige para RTA S.E., el organismo encargado de administrar los medios del Estado nacional. La autoridad de aplicación debe responder a requerimientos de la Defensoría del Público, de la Comisión Bicameral y del Consejo Federal. Este último tiene competencias para asesorar en políticas públicas de radiodifusión y proponer pautas para llamados a concursos y pliegos.

Al mismo tiempo, bajo el ala de la Comisión Bicameral se crea la Defensoría del Público, con objetivos de realizar audiencias públicas federales y recibir denuncias sobre la actividad de los medios masivos de comunicación.

Otros dos espacios creados con la norma con potencialidad de convertirse en impulsores de participación son el Consejo Consultivo Honorario de los Medios Públicos, en la órbita de RTA S.E., y el Consejo Asesor de la Comunicación Audiovisual y la Infancia, bajo el ala de la autoridad de aplicación. Toda esta arquitectura institucional diseñada se planteó potenciar instancias de participación para la adopción y el control de decisiones hacia el sector, por tanto refiere a los aspectos apuntados por el segundo nivel del indicador de participación ciudadana.

En su referencia a las pautas para la incorporación de nuevas tecnologías y servicios, la ley menciona que deberá favorecer el ingreso de nuevos operadores (arts. 92 y 93). Para esto se plantea que debe entregar licencias en condiciones equitativas y no discriminatorias, “y en caso de presencia de posiciones dominantes en el mercado de servicios existentes, la autoridad de aplicación deberá dar preferencia, en la explotación de nuevos servicios y mercados, a nuevos participantes en dichas actividades”. Además, se recupera para la transición a los servicios digitales el modelo participativo y de consulta utilizado en la elaboración de la norma. Se establece que “previo a cualquier

²⁴⁰ Esta Comisión está compuesta por ocho senadores y ocho diputados designados según la representatividad de los bloques parlamentarios.

²⁴¹ Este Consejo Federal es un organismo creado por la misma ley, con características asesoras y fiscalizadoras, y con una integración federal y representativa de los múltiples sectores interesados en el campo audiovisual. Al mismo tiempo, la entidad cuenta con un representante de los medios públicos de todo el país.

toma de decisión se deberá cumplir con la sustanciación de un procedimiento de elaboración participativa de normas y otro de audiencias públicas, de acuerdo a las normas y principios pertinentes”. En estas prescripciones se alienta la participación de nuevas emisoras y la construcción colaborativa y auditada de definiciones.

La legislación contempla la recaudación de fondos, por medio de gravámenes para todos los prestadores de servicios audiovisuales. Con esto se busca impulsar y/o acompañar económicamente iniciativas comunicacionales y culturales que persigan fines sociales y ciudadanos (art. 97). De lo recaudado anualmente en el gravamen, 25 % se destina al INCAA; 10 % va para el Instituto Nacional de Teatro; 20 % se dirige a RTA S.E.; 28 % contribuye a la AFSCA; 5 % se destina a la Defensoría del Público; 2 % para el Instituto Nacional de la Música y el 10 % restante está destinado para fondos concursables para proyectos audiovisuales comunitarios, de frontera y de pueblos originarios, conocidos como Fomeca (Fondo de Fomento Concursable para Medios de Comunicación).

Al mismo tiempo se plantea que por imperativo de la promoción federal la autoridad de aplicación puede disponer la exención o reducción temporal del gravamen según criterios fijados en la ley. Estos incluyen la situación de emisoras del Estado nacional, provinciales y municipales, medios de universidades nacionales, repetidoras de RTA S.E. y emisoras de pueblos originarios (art. 98).

En los artículos 81 y 82 se detalla las provisiones, condicionamientos y límites temporales para la emisión de publicidades por parte de todos los licenciatarios o autorizados para emitir. En su totalidad la ley introduce criterios de financiamiento no discriminatorios para los distintos sectores autorizados para la gestión de los servicios audiovisuales. Medios comunitarios, estatales, universitarios y de pueblos originarios pueden recibir publicidades, auspicios, patrocinios y pueden vender su producción propia, mientras que para los estatales nacionales, los universitarios nacionales y de pueblos originarios se contemplan asignaciones presupuestarias (arts. 136, 146 y 152).

Estos elementos reseñados intentan dar cuenta de las condiciones necesarias para la instalación y emisión de un medio de comunicación independientemente de su reconocimiento legal; esto es, se atiende la infraestructura para emitir, mencionada en el primer nivel de participación ciudadana.

La desatención estatal a las posibilidades reales de sostenibilidad económica supondría desconocer las lógicas del funcionamiento del mercado en economías capitalistas y la doble valoración de las producciones culturales (valoración simbólica y

económica). Además, el desconocimiento de este contexto podría llevar a que la autorización formal de emitir signifique en los hechos la extinción real de expresiones culturales por su escasa rentabilidad económica o por un contexto mediático de alta concentración.

Por último, en el artículo 153 se faculta al PEN a tomar medidas que promuevan nuevos espacios de producción audiovisual en la búsqueda de ampliar las capacidades industriales del sector en todo el país, de promover la diversidad cultural y de incentivar la iniciación de productores novatos.

7.2 Los medios del Estado nacional en la LSCA. Una regulación inédita para potenciar el acceso y la participación ciudadana

La norma cuenta con 26 artículos del Título VII²⁴² referidos a los servicios de radiodifusión del Estado nacional. Allí crea RTA S.E., entidad “que tiene a su cargo la administración, operación, desarrollo y explotación de los servicios de radiodifusión sonora y televisiva del Estado nacional”. Queda en su órbita entonces la gestión de Canal 7, Canal 12 de Trenque Lauquen, Radiodifusión Argentina al Exterior, Radio Nacional Buenos Aires y 48 emisoras que conforman su red federal a lo largo del país. No se incluye dentro de esta institución al Canal Encuentro ya existente para ese entonces ni a la agencia estatal de noticias TELAM, separada del SNMP en 2002.

Se establece que la empresa creada queda comprendida en las disposiciones de la ley 20.705, que establece las normas y funciones de las sociedades del Estado²⁴³. Además, en sus relaciones jurídicas externas RTA S.E. queda bajo los regímenes generales del derecho privado (art. 120). Esta observación resulta relevante en función de las aclaraciones realizadas por Gordillo (2014) sobre las consecuencias jurídicas de regímenes diferentes. El autor señala que el régimen jurídico de derecho público está convencionalmente asociado a una actividad reconocida como servicio público. Ese este último régimen el que otorga medios exorbitantes al Estado para ofrecer el servicio en cuestión. Por tanto, se contrapone con los estándares sobre libertad de expresión del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (ver apartados 2.5 y 2.5.1).

²⁴² Artículos del 119 al 144 de la LSCA.

²⁴³ El artículo 1 de la ley 20.705 reconoce como sociedades del Estado a “aquellas que, con exclusión de toda participación de capitales privados, constituyan el Estado Nacional, los Estados provinciales, los municipios, los organismos estatales legalmente autorizados al efecto o las sociedades que se constituyan en orden a lo establecido por la presente ley, para desarrollar actividades de carácter industrial y comercial o explotar servicios públicos”.

Con la norma se deja atrás definitivamente el rol subsidiario que le asignaba a estos medios la ley 22.285. A continuación se presentan los artículos según su influencia en los indicadores tomados en este trabajo.

7.2.1 Artículos con interpelación a las dimensiones de acceso a contenidos y de acceso a variedad de contenidos

RTA S.E. atiende en sus objetivos a los imperativos de promoción del federalismo y del pluralismo político, religioso, social, cultural, étnico y lingüístico. También se establece allí la garantía del derecho a la información y de cobertura de todo el territorio nacional. Para garantizar este último objetivo se ordena la reserva de frecuencias correspondientes a RTA S.E., para repetidoras operativas y para las repetidoras necesarias (art. 89). También se promueve la producción propia, la difusión de producción audiovisual nacional, regional y latinoamericana, y se atiende a la necesidad de programación destinada al público infantil, “así como a sectores de la población no contemplados por el sector comercial”.

Entre sus obligaciones sobresale el señalamiento de “considerar permanentemente el rol social del medio de comunicación como fundamento de su creación y existencia”. Además, se indica el deber de instalar repetidoras en todo el territorio nacional, conformar redes nacionales o regionales y de ofrecer acceso en su programación a diferentes grupos sociales como portadores de opinión e información. Se indica a la empresa estatal creada que debe difundir un mínimo de 60 % de producción propia y 20 % de producciones independientes en todos los medios a su cargo.

En forma complementaria, el artículo 65 exige a las prestadoras de televisión por suscripción por cable y satelital la inclusión de las emisiones y señales de RTA S.E. y de todas las emisoras y señales públicas del Estado nacional o en las que el mismo tenga participación.

No se contemplan en la norma limitaciones de ningún tipo a la expansión a las plataformas digitales de los contenidos generados por los medios del Estado nacional. Tampoco se avanza en mayores especificaciones respecto a las formas o alcances en que se puede producir esta ampliación de sus capacidades de cobertura. Sin embargo, se plantea como una de las obligaciones de RTA S.E. el deber de “producir y distribuir contenidos por diferentes soportes tecnológicos con el fin de cumplir sus objetivos de

comunicación teniendo por destinatarios a públicos ubicados dentro y fuera del territorio nacional”.

7.2.2 Artículos con referencias a la dimensión de la infraestructura para emitir (indicador de participación ciudadana)

La LSCA establece que el financiamiento de RTA S.E. debe provenir:

- a) del 20 % del gravamen establecido en su artículo 94 para los titulares de servicios de comunicación audiovisual y para los titulares de registro de señales²⁴⁴;
- b) del presupuesto nacional votado en el Congreso;
- c) de la venta de publicidad;
- d) de la comercialización de su producción;
- e) de auspicios, patrocinios, donaciones, legados;

Durante la confección del anteproyecto de ley fue puesto en debate al interior del Comfer la pertinencia de incluir la posibilidad de financiamiento de estos medios con la venta de publicidad. La decisión afirmativa no recibió mayor cuestionamiento a partir de la evaluación de la experiencia cercana en Canal 7 y Radio Nacional. La misma daba cuenta de fondos públicos insuficientes para su funcionamiento y de la reducción presupuestaria impulsada en el decreto 94/01 (entrevista a Lázaro²⁴⁵).

El artículo 141 dispuso la transferencia a RTA S.E. de todas las frecuencias cuya titularidad recaía hasta ese momento en el SNMP y se incluyeron en ese traspaso también las llamadas “emisoras comerciales del Estado” (ver apartado 4.5.2). Por lo tanto, la legislación completó una política particular de expansión territorial de los medios estatales y de fortalecimiento económico de su red encarada por la Secretaría de Medios en el inicio del periodo analizado. Al mismo tiempo, la decisión otorgaba estabilidad institucional y presupuestaria a un grupo de medios que permanecían hasta

²⁴⁴ El gravamen para los titulares de licencias consiste en una suma proporcional al monto de “la facturación bruta correspondiente a la comercialización de publicidad tradicional y no tradicional, programas, señales, contenidos, abonos y todo otro concepto derivado de la explotación de estos servicios”. Por otra parte, el gravamen para los titulares de registro de señales consiste en un monto proporcional a la suma de “la facturación bruta correspondiente a la comercialización de espacios y publicidades de cualquier tipo, en contenidos emitidos en cualquier de los servicios regulados” por la norma. Estos montos se calculan en base a categorías y porcentajes enumeradas en la LSCA.

²⁴⁵ Entrevista personal realizada a Luís Lázaro para este trabajo, citada con anterioridad.

ese momento en la indefinición de ser cobijados en la estructura del Estado pero sin ser parte del SNMP ni ser sostenidos por el financiamiento público.

El artículo 142 y su posterior reglamentación incluyeron en la transferencia del personal del SNMP a RTA S.E. a los trabajadores de estas emisoras. Allí se estableció que los empleados mantendrían la misma remuneración, categoría y antigüedad.

El artículo 144 de la ley transfirió todos los activos del SNMP a RTA S.E. pero los pasivos no corrientes de Canal 7 y Radio Nacional fueron incorporados al Tesoro Nacional. Esa medida también significó ofrecer mayor respaldo financiero al organismo naciente.

7.2.3 Artículos con referencias al nivel de la adopción de decisiones (indicador de participación ciudadana)

La ley 26.522 contempla para RTA S.E. un directorio plural y representativo de fuerzas políticas, gremiales y académicas. El mismo está integrado por siete miembros (seis directores y un presidente) y diferenciado de la conducción ejecutiva de los medios abarcados por la entidad. Además de la pertinencia de su trayectoria, los directores están inhabilitados de ejercer cargos políticos partidarios electivos o directivos, lo mismo que de tener vinculación con alguna empresa periodística.

La arquitectura institucional de RTA S.E. supone espacios para distintas instancias de representación social y política, con la potencialidad de instrumentar controles, exigencias y/o reclamos. El PEN nombra el presidente y a un director del organismo. Un contrapeso a estas designaciones directas es la aclaración taxativa que incluye la norma para que existan “dos años de diferencia entre el inicio del mandato de los directores y del Poder Ejecutivo”. La Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual tiene potestad de nombrar a tres directores en RTA S.E. en representación de las tres primeras minorías parlamentarias. El Consejo Federal de Comunicación Audiovisual²⁴⁶ debía nombrar otros dos directores en la entidad administradora. Uno de ellos debía garantizar la representación de las carreras de ciencias de la comunicación y el otro debía surgir de los representantes de provincias, el sector privado comercial, los medios sin fines de lucro, las universidades nacionales, de los sindicatos de medios, entidades gestoras de derechos y pueblos

²⁴⁶ El organismo también nombra a 2 integrantes del directorio de la AFSCA, con la misma garantía de representación de las facultades o carreras de comunicación.

originarios²⁴⁷. Además, en el Consejo Consultivo Honorario de los Medios Públicos, organismo creado por la norma para la revisión del funcionamiento de RTA S.E., debe haber representación de: los sindicatos con mayor incidencia en la empresa estatal; organismos de derechos humanos y defensa al consumidor; carreras de comunicación; pueblos originarios; regiones del país; del Consejo Federal de Educación; y del Consejo Asesor de la Comunicación Audiovisual y la Infancia, creado por la misma ley.

Un atento repaso por la letra de la ley 26.522 permite ver que cinco instancias institucionales diferentes creadas por la misma legislación pueden ejercer supervisión de los medios gestionados por el Estado nacional. En forma específica la Comisión Bicameral y el Consejo Consultivo deben controlar e informar sobre el apego del funcionamiento de estos medios a lo señalado por la norma. En forma más general el Consejo Federal, la AFSCA y la Defensoría del Público eran señalados para velar por el cumplimiento de la ley, preparar informes y retomar denuncias.

Las “atribuciones y obligaciones” indicadas al directorio de RTA S.E. incorporan, de modo claro y preciso, acciones a desarrollar que responden a demandas de transparencia y controles cruzados. Entre ellas se establece incorporar: reglamento de funcionamiento; código de ética; mecanismos de control; plan de gastos y recursos; auditorías internas; e informes ante el Consejo Consultivo Honorario²⁴⁸ y la Comisión Bicameral. Por otra parte, el artículo 139 señala que “es obligación permanente e inexcusable del directorio dar a sus actos la mayor publicidad y transparencia en materia de recursos, gastos, nombramientos de personal y contrataciones”.

Significa toda una novedad en el país la creación por ley de una sociedad del Estado a cargo de la gestión y la administración de los medios nacionales, con objetivos, obligaciones, pautas claras de financiamiento y con la conformación plural del directorio de la sociedad separado de su administración ejecutiva. También es novedoso el diagramado institucional -que incluye la creación de organismos- para potenciar la participación, el control desde diferentes sectores y el equilibrio de poderes (art. 119).

²⁴⁷ En rigor, todos los directores de RTA S.E. son designados por el PEN, pero propuestos por los entes descriptos.

²⁴⁸ Este Consejo Consultivo puede convocar a audiencias públicas para la revisión del funcionamiento de la institución. También puede presentar informes, propuestas y habilitar canales de comunicación con el público.

7.3 La reglamentación de RTA S.E. La creación del estatuto social

El decreto 1526 del 21 de noviembre de 2009 reglamentó la creación de RTA S.E. y su estatuto social, en cumplimiento del artículo 43 de la LSCA. Allí se dispuso que el organismo inicie sus funciones el 10 de diciembre de 2009 y se convocó a los organismos correspondientes a proponer sus nombres para integrar el directorio de la entidad.

En la reglamentación del artículo 132 se fijó que la remoción de los miembros del directorio debe garantizar previamente el derecho de defensa. Las causales enumeradas para el desplazamiento son: procesamiento firme por delitos dolosos, mal desempeño, negligencia grave, morosidad en el ejercicio de sus funciones, desconocimiento inexcusable del derecho e inhabilidad física o psíquica.

En lo referido al estatuto social establecido para RTA S.E. es posible resaltar el artículo 13 donde se consignó que el directorio tiene quórum suficiente “con la mayoría absoluta de los miembros que lo integren, adoptando sus resoluciones por mayoría de votos presentes”. Según el texto, el presidente puede votar en todos los casos y tiene doble voto en caso de empate. Allí se puntualizó también que el directorio debe sesionar “una vez cada tres meses, o cuando lo solicite el Presidente, el Vicepresidente, cualquiera de los Directores, la Comisión Fiscalizadora, o uno cualesquiera de los Síndicos”. En ese sentido cabe resaltar que, según el artículo 21 del estatuto, “la fiscalización de la Sociedad será ejercida por tres Síndicos Titulares” con duración de tres años en sus funciones y elegidos por la Asamblea”.

El estatuto social deja como tarea para el directorio de la sociedad, una vez completada su integración, “aprobar su estructura orgánica y funcional”. Al mismo tiempo especifica que se deben aplicar “reglamentos internos de administración, presupuestario, económico-financiero, de inversiones y erogaciones en general, de contabilidad y explotación, pagos, adquisiciones, contrataciones y de las normas relativas a control y auditoría interna, los cuales deberán dictarse de conformidad al marco regulatorio aplicable y ajustarse a las normas vigentes en materia de control”. Del mismo modo, al directorio tiene la obligación de “promover la aprobación de un código de ética” (art. 134). Por lo tanto, era esperable que dicho estatuto fuese completado desde el directorio del organismo una vez constituido, sobre todo en cuestiones referidas a las reglas de su funcionamiento institucional.

7.4 Conclusiones preliminares. Nuevas herramientas para impulsar mejores condiciones de acceso y participación ciudadana

El análisis de la LSCA desde los indicadores construidos permite plantear algunas reflexiones sobre la interpelación que realizaba la norma al funcionamiento del SNMP hasta ese momento:

- Se verifica una profusa serie de herramientas legales para potenciar el acceso ciudadano a una amplia gama de contenidos audiovisuales en soportes variados en forma no discriminatoria. Esto es, se incluyen mecanismos para construir un mapa de medios poblado de distintos tipos de medios y experiencias audiovisuales.

- No se realizan especificaciones en profundidad sobre formas de acceso a contenidos en plataformas digitales, pero tampoco se limita la expansión a este canal de distribución a ningún tipo de prestador.

- Se establecen limitaciones claras a la multiplicidad de licencias en un mismo propietario y a la constitución de redes de retransmisión. Esto se presenta como un mecanismo para limitar las prácticas que impidan la competencia o debiliten el debate público sostenido en la diversidad y el pluralismo.

- Sobresale la atención brindada por la LSCA a especificar instrumentos para atender a la infraestructura necesaria para emitir de actores diversos en diferentes escenarios posibles.

- Se constatan variadas indicaciones tendientes a acrecentar la participación ciudadana tanto en la producción de contenidos, la adopción y control de decisiones así como en la planificación de políticas de comunicación.

- En la norma se incluyen instrumentos concretos para dotar a los medios de RTA S.E. de los soportes necesarios para la máxima cobertura territorial: desde la orden de instalación de repetidoras hasta reservas de espectro y las reglas de *must-carry*. Además, se contempla la expansión de las producciones de estos medios a las plataformas digitales y otras tecnologías sin limitaciones.

- Se establece un piso mínimo razonable de condiciones materiales para que los medios administrados por RTA S.E. participen en el concierto mediático. Se lo hace a través de: la modalidad de financiamiento no restrictiva con montos fijos asegurados; el establecimiento de obligaciones concretas; y las disposiciones para que los medios cuenten con la infraestructura de distribución necesaria.

- Para los medios incluidos en RTA S.E. se contemplan obligaciones de

garantizar el pluralismo y la diversidad, y de ponderar su función social.

- Se insertan herramientas concretas para generar espacios participativos en la adopción, el control y el seguimiento de las decisiones y las políticas referidas a los medios incluidos en RTA S.E.

Capítulo 8: Acceso ciudadano en Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado. Una nueva etapa con continuidades y cambios

En este capítulo se analiza el funcionamiento de RTA S.E. desde las diferentes dimensiones reconocidas para el indicador de acceso ciudadano. La empresa estatal abordada forma parte del objeto de estudio en el periodo 2010-2015 dentro de la larga etapa estudiada que inicia en 2003 y finaliza en 2015. Se ha señalado que la división analítica responde al reconocimiento de dos “momentos institucionales” diferentes en la administración de los medios del Estado nacional en el periodo kirchnerista a partir de la sanción de la LSCA.

Cada apartado se aboca a diferentes aspectos privilegiados en el objeto de estudio a partir de la aplicación de la propuesta metodológica. De tal forma, se replica en este sub-periodo y en este nuevo referente empírico (RTA S.E.) el abordaje realizado sobre el SNMP para facilitar las comparaciones posteriores. La reconstrucción de la información se realiza a partir de triangular diversidad de fuentes y variados procedimientos que son señalados en cada caso.

8.1 Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado. La institucionalización de la norma dentro de un proceso

En el capítulo anterior se ha demostrado que el reemplazo del SNMP por RTA S.E. no significaba sólo un cambio de nombre o de sociedad administradora sino que implicaba la adopción de una nueva normativa para esa corporación, con la generación una nueva institucionalidad. Las características de la institución propuesta están orientadas en la regulación pero es la implementación efectiva la que modela los atributos del nuevo organismo, sin que signifique esta afirmación menospreciar el valor de ley.

El análisis de este sub-periodo dentro de la etapa kirchnerista permite reconocer el modo de institucionalización de la LSCA en RTA S.E. como administradora de los medios del Estado nacional. Por tanto, cada paso dado en las diferentes iniciativas de esta sociedad y en su relación con los medios a su cargo es expresivo del modo en que asume la normativa. Dicho de otro modo, la descripción del funcionamiento de RTA S.E. en este periodo es la descripción de la implementación de la LSCA desde sus primeros días en lo concerniente a la administración de los servicios audiovisuales en

propiedad del Estado nacional. De allí se desprende también el valor de la etapa investigada.

RTA S.E. inició sus actividades el 10 de diciembre de 2009 por orden del decreto 1526/09 y en cumplimiento de la LSCA. El PEN designó como presidente de la entidad creada a Tristán Bauer, quien desempeñaba la misma función en el SNMP. En el mismo decreto se aprueba el estatuto social de la nueva sociedad, que queda comprendida en la órbita de la Secretaría de Medios de Comunicación de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

Bajo la administración y propiedad de RTA S.E. quedaron entonces los medios que gestionaba hasta ese momento el SNMP: Canal 7, Radio Nacional Buenos Aires, Radiodifusión Argentina al Exterior y las 40 emisoras a lo largo del país. A estos se suman 8 nuevas emisoras, que hasta ese momento eran conocidas como “las emisoras comerciales del Estado” y el Canal 12 de Trenque Lauquen (ver apartado 4.5.2).

Pocos días después del nacimiento de la nueva sociedad del Estado fueron nombrados los directores por parte del PEN y del Consejo Federal de Comunicación Audiovisual. Sergio Fernández Novoa se sumó a Bauer en representación del primero mientras Néstor Cantariño y Alejandro Verano asumieron desde la propuesta del segundo²⁴⁹. Fernández Novoa fue reemplazado por Alberto Cantero luego de su renuncia en junio de 2010²⁵⁰. En enero de ese año fue nombrada María Lenz como representante de la primera minoría parlamentaria por indicación del Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación²⁵¹, que se reunió por primera vez en diciembre de 2009.

La rápida conformación quedó incompleta debido a la falta de voluntad de los bloques de la segunda y tercera minoría para nombrar sus integrantes. Recién en noviembre de 2012 fueron formalizados los nombramientos de José Cusinato y Marcelo Romeau en representación de estos espacios²⁵². La demora para completar el directorio con los nombramientos desde la oposición partidaria de ese momento no fue ajena a la fuerte disputa política que siguió a la sanción de la ley 26.522 y que caracterizó el debate entre las fuerzas partidarias desde el inicio del proceso de redacción del proyecto de ley.

Mientras tanto, la administración ejecutiva de Canal 7 y Radio Nacional tuvo

²⁴⁹ Decreto 1973/09 del 14 de diciembre de 2009.

²⁵⁰ Decreto 922/10 del 30 de junio de 2010.

²⁵¹ Decreto 65/10 del 15 de enero 2010.

²⁵² Decreto 2254/12 del 22 de noviembre de 2012.

continuidad con respecto al periodo inmediato anterior a la sanción de la norma, por lo que Bonavetti y Seoane respectivamente no interrumpieron sus funciones como directores. Todos los integrantes del directorio renovaron sus cargos en 2013 por un segundo periodo de 4 años²⁵³. Antes del final de 2012 la conformación completa del directorio de RTA S.E era la siguiente:

Presidente:

Tristán Bauer, designado por el Poder Ejecutivo Nacional

Directores:

Alberto Cantero, designado por el Poder Ejecutivo Nacional.

Néstor Cantariño, designado por Consejo Federal de Comunicación Audiovisual, con representación gremial.

Alejandro Verano designado por Consejo Federal de Comunicación Audiovisual, con Representación del Consejo Académico.

María Lenz, designada por la primera minoría parlamentaria.

José César Gustavo Cusinato, designado por la segunda minoría parlamentaria.

Marcelo Adolfo Romeau, designado por la tercera minoría parlamentaria.

A partir de agosto de 2011 el organismo quedó bajo la órbita de la Secretaría de Comunicación Pública de la Jefatura de Gabinete de Ministros²⁵⁴, que en enero de ese año había asumido las competencias de la Secretaría de Medios²⁵⁵. Entre sus objetivos estaba “supervisar el funcionamiento” de RTA S.E. Aunque las definiciones de objetivos pueden no expresar demasiado sobre el real funcionamiento de los organismos, cabe señalar que la disuelta Secretaría de Medios debía “administrar y controlar” los medios bajo responsabilidad del PEN²⁵⁶. En este sentido, la palabra “supervisar” no carga el mismo peso que “administrar y controlar”. Por tanto, al menos en lo formal el cambio implicaba una mayor distancia entre los medios del Estado y la Jefatura de Gabinete.

Junto a la aparición de la nueva Secretaría se creó el Consejo de Coordinación de Políticas de Comunicación Pública en el ámbito de la Presidencia de la Nación. A

²⁵³ Decretos 2073/13, 2074/14 y 2075/13 del 6 de diciembre de 2013. El decreto 1526/09 establecía que los periodos de las designaciones comenzaban a contarse desde el 10 de diciembre de 2009 (art. 2).

²⁵⁴ Decreto 1269/11 del 23 de agosto de 2011.

²⁵⁵ Decreto 14/11 del 12 de enero de 2011. Entre esas competencias se incluía desde julio de 2009 la administración de las publicidades oficiales requeridas por todas las dependencias del Estado Nacional (Decreto 984/09).

²⁵⁶ Decreto 624/03 del 22 de agosto de 2003.

este nuevo espacio se convocaba a los titulares de: la Comisión Nacional de Comunicaciones; la AFSCA; la agencia Télam; RTA S.E.; a un representante del Consejo Asesor de la televisión digital; a un representante del Ministerio de Educación; y al titular de la Secretaría de Comunicaciones del Ministerio de Planificación. Los objetivos reconocidos para este espacio eran:

1. Coordinar la planificación interjurisdiccional en materia de políticas de comunicación y difusión institucionales.
2. Coordinar las relaciones institucionales en materia de comunicación de la gestión gubernamental.
3. Coordinar y asistir técnicamente a las distintas áreas en materia de capacitación y desarrollo de la comunicación pública.
4. Coordinar la implementación de estrategias de comunicación de políticas públicas regionales y sectoriales. (Decreto 14/11)

Se entiende que la búsqueda de esta coordinación apuntaba a organizar la comunicación de las políticas públicas y de la gestión gubernamental entre diferentes entidades estatales encargados de la administración de medios de comunicación o de la regulación de los mismos. Se proponía la reunión en un mismo espacio a organismos con funciones y responsabilidades disímiles con una confusa indicación de objetivos. De tal forma, en la propuesta tiende a confundirse la comunicación institucional y de actos de gobierno con la actividad de medios de comunicación con mandatos de medio público.

Con la implementación de la LSCA el organismo administrador de estos medios consiguió por primera vez en su historia un cuerpo de obligaciones y objetivos definidos democráticamente que se alineaban con las misiones descriptas para un medio público. Las mismas ofrecían un horizonte claro tanto para guiar la actividad de sus gestores como para favorecer el control social de los mismos. A través de éstas, los medios del Estado nacional quedaban obligados a garantizar el derecho a la información y a considerar permanentemente el rol social del medio de comunicación (arts. 121 y 122).

Tristán Bauer planteaba que el proyecto bajo su dirección avanzaba hacia un “modelo propio”, marcado por una coyuntura particular delineada por tres procesos relevantes, según su comprensión: la aplicación de la LSCA, el desarrollo de la televisión digital en el país y las nuevas potencialidades de la televisión por internet (González, 2010). A partir de este diagnóstico, Bauer planificaba su acción bajo las siguientes líneas rectoras:

La palabra fundamental es la calidad. Claro que calidad es una palabra muy amplia, pero nosotros tenemos la obligación de crear esta televisión de calidad, inventando o reinventando los parámetros para construir estas señales. Una cosa sí es clara: la función social que tiene que tener la programación dentro de la especificidad de cada una de las señales. (González, 2010: 189)

Canal 7 y Radio Nacional deben planificarse pensando en cultura popular, información y formación ciudadana. Desarrollar este concepto en una estructura que ha pasado por diferentes gobiernos y gestiones, con un personal formado en cada una de esas etapas, es complejo pero no imposible. Hay que incorporar calidad al concepto de cultura popular, trabajando en las líneas de formación e información.²⁵⁷

Según Cantero, el objetivo central reconocido como política por el directorio desde el inicio fue “estar en el aire, lo cual requería una inversión fuerte en la modernización tecnológica; tener condiciones de trabajo correctas, como las mejoras edilicias” (entrevista a Cantero²⁵⁸). Luego de diagnosticar el estado “calamitoso” en el que se encontraban las radios de Radio Nacional y el Canal 12 de Trenque Lauquen, Cantariño concuerda en que la primera actividad decidida con firmeza por el directorio fue la recuperación de las capacidades operativas de todas las estaciones a cargo. Si bien este proceso no inicia en 2009, la implementación de la LSCA renueva su impulso y recibe el aval del directorio conformado en RTA S.E.

Los directores consultados coinciden en señalar que la recuperación edilicia y tecnológica de todas las radios no fue completada durante la etapa y que quedaron trabajos pendientes (entrevistas a Cantariño, Verano y Cantero²⁵⁹). Otro objetivo trazado tempranamente por el directorio fue la adecuación salarial de todos los empleados de los medios administrados.

En abril de 2013 se formalizó la creación en el ámbito de RTA S.E. del Archivo Histórico de los Servicios de Radiodifusión Sonora y Televisiva del Estado Nacional²⁶⁰. Esta decisión dotó de un instrumento legal a una línea de acción presente en Radio Nacional Buenos Aires y en Canal 7 al menos desde 2008, aunque la preocupación por la conservación de documentos se verifica desde el inicio del periodo en 2003

²⁵⁷ Ver “Yo quiero marcar un cambio” en Página 12 del 15 de agosto de 2008. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/espectaculos/2-10923-2008-08-15.html>. Última visita el 11/06/17.

²⁵⁸ Entrevista personal realizada a Alberto Cantero para este trabajo, citada previamente.

²⁵⁹ Entrevistas personales a Alberto Cantero y Néstor Cantariño, citadas previamente, y a Alejandro Verano, realizada en Buenos Aires el 15 de octubre de 2015.

²⁶⁰ Decreto 378/13 del 9 de abril de 2013.

(entrevista a Moncalvillo²⁶¹). La tarea encomendada por la norma consiste en recuperar y digitalizar paulatinamente el archivo sonoro y televisivo en poder de estos medios. Las características de esta iniciativa se describen en el siguiente apartado.

En el periodo también se da cuenta de la edición de libros con los que RTA S.E. contribuye a contar una historia presente y pasada de los medios del Estado nacional. Los títulos lanzados son: *Pensar los medios en la era digital* (Miranda et al, 2010); *Los Medios Públicos. Un nuevo modelo comunicacional*. (Guérin y Pinto, 2013); *Radio Nacional, Voces de la Historia 1937-2011* (Ulanovsky, 2011); y *Pensar la televisión pública* (Guérin et al, 2013). En estas producciones la institución ya no sólo se presenta como una sociedad encargada de la administración del *broadcasting* sino que asume un papel articulador de reflexiones en torno al audiovisual y la cultura, y particularmente en torno al problema de los medios estatales.

Con estas publicaciones, donde se incluyen críticas a las gestiones pasadas y vigentes, la institución contribuye a la construcción del relato histórico sobre los medios estatales bajo su administración. Se trata de una línea de trabajo inaugurada en 2007 bajo la gestión de Gustavo López en el SNMP con la creación del Instituto de Estudios sobre Comunicación (IEC) como un espacio de articulación con la investigación en la materia que permita acercar propuestas a los medios administrados (Linares, 2016b).

La primera compilación realizada desde ese área fue el título *Primer Encuentro de la Televisión Pública de la Argentina: comunicación para la integración social y cultural* (IEC-SNMP, 2008). Esas páginas recuperaron los debates producidos en el marco del evento que da nombre a la publicación. Ese primer encuentro abrió una serie de reuniones en las que participaban canales de estados provinciales y universitarios, que se extendió por lo menos hasta la doceava edición en 2014 con 23 participantes. Producto de esa articulación surgió en 2008 el Consejo Federal de la Televisión Pública.

Ese espacio facilitó la asistencia con capacitaciones de Canal 7 al resto de los canales y la firma de convenios para la transmisión en los medios provinciales de eventos cuyos derechos eran adquiridos por la televisora nacional (entrevistas a Bonavetti, Masllorens y Falcón²⁶²). Sin embargo, este consejo no logró hasta el cierre de 2015 un reconocimiento institucional formal por parte del Estado nacional.

²⁶¹ Entrevista realizada para este trabajo a Adelina Moncalvillo, citada previamente.

²⁶² Ver “Los partidos del Mundial de fútbol serán transmitidos por Canal 3”. Disponible en: <http://www.lapampa.gov.ar/los-partidos-del-mundial-de-futbol-seran-transmitidos-por-canal-3.html>. Última visita el 18/07/2017.

En la misma línea de iniciativas que buscaban mayor visibilidad pública e institucional de RTA S.E. y sus medios, en octubre de 2011 se realizó en las instalaciones de Canal 7 el Primer Encuentro Latinoamericano de Televisoras Públicas. En un espacio acotado a especialistas y productores audiovisuales, diferentes medios estatales regionales presentaron sus proyectos.

Dos años más tarde, la segunda edición de este encuentro se realizó en un hotel céntrico de la Ciudad de Buenos Aires con una concurrencia masiva, con la participación de periodistas y directores de medios estatales regionales en los paneles. La novedad en esta oportunidad fue la transmisión en vivo por Canal 7 de la conferencia brindada por el periodista español Ignacio Ramonet. Con un perfil menos público, en mayo de 2014 tuvo lugar el Encuentro de Medios Públicos de América Latina, nuevamente organizado por RTA S.E. Esta vez tuvo el objetivo de intercambiar experiencias entre directivos y profesionales de televisoras y radios pertenecientes a 13 Estados latinoamericanos.

La etapa analizada finaliza con la renuncia de Bauer al frente del directorio por demanda del entrante presidente Mauricio Macri. Su dimisión señaló el quiebre del mandato legal de separar el nombramiento del presidente de RTA S.E. con dos años de diferencia respecto a la asunción del primer mandatario (art. 132)²⁶³.

En relación al nivel de retroacción en el indicador de acceso ciudadano se pueden recuperar un convenio firmado en 2014 por el que la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (en adelante, FSOC-UBA) elaboró una guía para implementar en Canal 7 los indicadores de calidad propuestos por UNESCO (Bucci, Chiaretti y Fiorini, 2012)²⁶⁴. La realización de este estudio en 2015 ofrece datos que contribuyen a observar el nivel de retroacción y las principales prácticas comprobadas en Canal 7 para la inclusión de la ciudadanía en la pantalla.

Allí se observa que poco más del 35 % de los programas relevados confirma formas de retroacción²⁶⁵ (de Charras, 2015: 39). El principal formato utilizado para incluir comentarios del público fue la lectura o la exhibición de mensajes (77 %). En

²⁶³ El contexto de la renuncia de Bauer se repasa en el apartado 9.2.

²⁶⁴ La evaluación se organiza a partir de 11 dimensiones que reconocen 65 indicadores que permiten abordar 233 variables observables. La guía construida fue sometida a la revisión de una comisión de expertos que ofreció recomendaciones para perfeccionar el instrumento. El análisis se realizó durante 2015 pero se extendió hasta 2012 en aquellas variables que requerían un abordaje longitudinal.

²⁶⁵ Según se consigna en la investigación, se observaron un total de 133 programas para completar 120 horas, equivalentes a una semana completa de emisión. La visualización se realizó en jornadas de los meses de junio y julio de 2015. No se relevaron repeticiones para evitar sesgos de duplicidad (de Charras et al, 2015).

una proporción mucho menor se produjo la inclusión de la audiencia en paneles de discusión o como público (9 % y 9 % respectivamente).

Por otra parte, este informe da cuenta de una sólida vinculación entre RTA S.E. y la Defensoría del Público, lo que incluye la participación de sus profesionales en instancias de reflexión sobre prácticas profesionales (Ídem). Esta observación es confirmada desde la propia Defensoría en una entrevista realizada para este trabajo. La vinculación de trabajadores y autoridades de Canal 7 se tradujo en aportes para la confección de guías de tratamiento periodístico responsable de temáticas específicas y en la recepción de denuncias canalizadas por la entidad. Además, integrantes de la gerencia de noticias de Canal 7 participaron de presentaciones de los llamados Monitoreos de Programas Noticiosos de Canales de Aire de la Ciudad de Buenos Aires con los que la Defensoría evalúa los temas trabajados por los noticieros de los canales de aire de la CABA (entrevista a Beccaria²⁶⁶).

8.2 Infraestructura para el acceso ciudadano en RTA S.E. La reconversión tecnológica como eje de una política con continuidad y consecuencias

Un eje de análisis fundamental incluido en el indicador de acceso ciudadano apunta a reconocer la infraestructura y tecnología disponible por los medios analizados. Este apartado describe las iniciativas impulsadas durante el periodo 2010-2015 en las que se aborda esa problemática. Además, se apuntan las condiciones legales impuestas a la actividad de la empresa estatal para la prestación de sus servicios.

La nueva regulación para guiar la actividad de RTA S.E. elimina todos los condicionamientos legales para la expansión territorial de la señal de Canal 7 y de Radio Nacional a todo el país. De hecho, entre sus obligaciones figura garantizar la cobertura de todo el territorio nacional y distribuir contenidos en diferentes soportes para llegar a públicos ubicados fuera del país. Además, la LSCA ordena la reserva de frecuencias correspondientes a los medios de la sociedad, para sus repetidoras operativas y las repetidoras necesarias (art. 89). Al mismo tiempo, exige la inclusión de las señales de RTA S.E. a las prestadoras de TV por cable y satelital (art. 65).

Por tanto, la posibilidad de expandir la propuesta de estos medios a una mayor

²⁶⁶ Entrevista personal realizada el 17 de abril de 2017 en la Ciudad de Buenos Aires a Luciano Beccaria, responsable del área de investigación de la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual. Para consultar las guías de tratamiento periodístico responsable ingresar en: <http://defensadelpublico.gob.ar/>. Consultado por última vez: 12/06/2017.

cantidad de población se convertía en un desafío vinculado a las infraestructuras tecnológicas imprescindibles, lo que implicaba una política de inversión en tal sentido. De este modo reflexionaba Bauer respecto a las audiencias y el rol de la tecnología en la producción audiovisual:

Creo que un modelo cultural como el que trabajamos necesita de un nuevo modelo económico. Nuestras propuestas tienen que ser masivas. Tenemos que trabajar con las audiencias. Son procesos largos. Así como está esta mirada cultural y social que avanza, hay una mirada cultural que la frena. No son procesos rápidos. No se puede pensar en el *rating* si tengo una cámara que transmite los colores lavados, o un audio que transmite sucio. No se puede contar con buenos técnicos, artistas y periodistas si no se apuesta fuertemente a intentar modificar una situación de olvido y destrucción. Yo tengo el *rating* en mi cabeza y deseo atrapar más audiencia²⁶⁷.

La reconstrucción del proceso de los medios de RTA S.E. en los aspectos vinculados a la ampliación de su cobertura territorial permite ver una búsqueda que fue eligiendo diferentes alternativas que dependieron de las posibilidades tecnológicas disponibles y del respaldo regulatorio. Los primeros pasos para romper el rol subsidiario de Canal 7 y Radio Nacional se apoyaron en los decretos de 2002, 2003 y 2005 que habilitaron la instalación de nuevas repetidoras televisivas durante 2007 y 2008 en ciudades importantes del país, en lo que se conoció como el “Plan Ciudades”. También aportó a ese objetivo la renovación de transmisores en algunas radios de la red federal, entre ellas la AM 870 de Buenos Aires en 2006 (ver apartado 5.3).

La aparición de Canal Encuentro y la perspectiva de creación de una señal infantil motivaron en 2009 la proyección de un sistema de televisión satelital que incluya un paquete de señales estatales²⁶⁸. Esta iniciativa comenzó experimentalmente a mediados de 2010 con la inclusión de Canal 7, Canal Encuentro y Radio Nacional en un servicio destinado a zonas de frontera o rurales, y se pensó como un complemento a la Televisión Digital Terrestre que comenzaba su expansión ese año²⁶⁹. Finalmente el proyecto de la plataforma satelital se fusionó con el desarrollo de la televisión digital,

²⁶⁷ Ver “Sobre esa cuestión del rating” en Página 12 del 23 de abril de 2013. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/espectaculos/subnotas/28501-7324-2013-04-28.html>. Última visita el 11/06/2017.

²⁶⁸ Para ser posible esta iniciativa, en julio de 2009 el Ejecutivo respondió a un pedido del SNMP. Con el decreto 943/09 autorizó la 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”.

²⁶⁹ Ver “El sistema satelital público termina con la desigualdad” en Página 12 del 23 de junio de 2010. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/espectaculos/8-18379-2010-06-23.html>. Última visita el 11/06/17.

que sumó a su transmisión terrestre una plataforma de distribución satelital para zonas de difícil acceso (ver apartado 4.5.3).

Como ha sido presentado en el cuarto capítulo, el despliegue de la plataforma tecnológica de distribución de contenidos audiovisuales digitales inició a fines de 2009 en la órbita de RTA S.E. pero al poco tiempo pasó a ser administrado por la compañía estatal Arsat. Al cierre de la etapa analizada, el 80 % del territorio estaba cubierto por esta señal a través de sus 88 antenas terrestres y las zonas a las que no llegaba eran cubiertas por la transmisión satelital. Desde el inicio del proyecto Canal 7 formó parte del grupo de señales que conformaba la grilla de alcance nacional de esta plataforma. De este modo, la televisora estatal generalista se aseguraba su llegada a todo el territorio nacional junto a un grupo de canales estatales temáticos que a lo largo de los años analizados fueron complementando la propuesta.

Esta vía de distribución se sumaba a la señal analógica distribuida por las repetidoras y a la inclusión del canal en los servicios de televisión paga. Mientras esta última modalidad implica el pago directo de un abono mensual, la recepción de la transmisión analógica o digital a través del espectro radioeléctrico es gratuita (no implica un pago directo).

A estas iniciativas puede sumarse la resolución 296 dispuesta por la AFSCA en septiembre de 2010 en cumplimiento del artículo 65 de la LSCA. Allí se dispuso un orden común para las grillas de todos los cableoperadores. Pese a que la decisión fue desconocida por el principal operador del sector, Cablevisión, por un largo periodo, tuvo la consecuencia de ubicar al Canal 7 junto al resto de los canales generalistas abiertos del país.

A partir del impulso estatal a la expansión de la televisión digital terrestre y satelital se interrumpió la política de instalación de antenas repetidoras analógicas iniciada en 2005, conocida como el “Plan Ciudades”. El rol de las mismas pasaba a ser ocupado por las Estaciones Digitales de Transmisión que se encargaban de distribuir las señales digitales a las distintas regiones (entrevistas a Nunzio y M. Seoane²⁷⁰). Pese a esto, hasta el cierre de la etapa Canal 7 mantenía la transmisión analógica que incluía 292 repetidoras que cubrían 1.200 localidades, entre las que se contaban muchas capitales de provincia. Esto hizo posible una cobertura de entre el 80 y el 90 % de la

²⁷⁰ Entrevistas personales realizadas en la Ciudad de Buenos Aires para este trabajo a Oscar Nunzio, citada previamente, y a Miguel Seoane, jefe de la planta transmisora de Canal 7, el 8 de noviembre de 2016.

población argentina con esta tecnología entre 2012 y 2015 (entrevista a M. Seoane). El logro de esta modalidad de emisión fue pasar de 274 repetidoras en 2005 a 292 antenas en 2012, con el aliciente de que la mayoría de las instaladas en esa etapa comprendieron ciudades importantes del país. El cese de esta forma de distribución depende del cumplimiento del “apagón analógico” establecido por el Estado nacional para 2019.

Así, desde 2010 en adelante la búsqueda de Canal 7 de ampliar su cobertura a través del espectro radioeléctrico quedó supeditada al despliegue de la televisión digital en manos del Estado nacional a través de la empresa Arsat en una política dependiente del Ministerio de Planificación. Se ha señalado que la televisora estatal tuvo un rol central en la realización de las pruebas técnicas y en las primeras emisiones experimentales pero que la mayor parte del proceso fue realizado por Arsat. Por tanto, la capacidad de expansión de la cobertura territorial con esta plataforma quedó fuera de las manos de RTA S.E., pero fue asumida y protagonizada por el Estado nacional como una política protagonista en el área.

Esto es, la expansión territorial de Canal 7 se enlaza con el impulso a la TDA desde el Estado nacional. En este sentido, si bien los mecanismos de ampliación de la cobertura quedaron por fuera de RTA S.E., se observan dos iniciativas estatales combinadas para ofrecer mejores condiciones de acceso a contenidos audiovisuales a la población.

Para lograr las transmisiones en formato digital Canal 7 envía por fibra óptica su señal hasta la planta transmisora instalada en el Ministerio de Desarrollo Social, ubicado en el centro de la Ciudad de Buenos Aires. Desde allí se transmite desde 1951 la señal analógica de la emisora estatal y en 2010 se instaló en el mismo edificio la principal estación de la TDA²⁷¹. El primer transmisor digital fue donado por el Gobierno de Japón pero al poco tiempo, cuando se decidió ampliar la oferta de canales disponibles, fueron comprados otros cuatro transmisores. Esto modificó sustancialmente el plan original, lo que incluyó el cambio y remodelación de la antena analógica (entrevista a M. Seoane²⁷²).

Gracias a la misma donación japonesa Canal 7 recibió los equipos para armar en sus instalaciones la cadena de producción que hacía posible entregar los contenidos en formato digital. De tal forma, así como tuvo un lugar preponderante en las pruebas de

²⁷¹ La diferencia técnica entre una antena analógica y una antena digital es que la primera puede emitir sólo un canal mientras la segunda puede enviar una señal que incluye un conjunto de canales.

²⁷² Entrevista realizada para este trabajo, citada previamente.

esta tecnología, la emisora se ubicó a la cabeza de la reconversión tecnológica para las emisiones digitales y en alta calidad. En un periodo de cinco años (de 2005 a 2010) se pasó de un atraso crítico en las condiciones tecnológicas de producción a un lugar de liderazgo en el impulso a la televisión digital.

Desde el área técnica del canal explican que el periodo 2010-2015 es el momento del salto a la producción y distribución en alta definición (HD, por las siglas en inglés de *High Definition*). Esto fue posible gracias a la primera donación de equipos japoneses pero requirió en lo sucesivo una inversión sustancial en la compra de equipos (Ver Tabla 6). Pero también fueron necesarias definiciones político-tecnológicas. Así, desde el inicio de las emisiones Canal 7 decidió lanzar su señal HD con una compresión de 12 *megabits* (doce millones de bits por segundo de transmisión). Esto garantiza a la emisión una robustez y nitidez en la imagen que la pone en igualdad de condiciones visuales con cualquier señal de cable en HD, o incluso un escalón por encima²⁷³.

Un informe interno de la gerencia de ingeniería de Canal 7 producido en febrero de 2016 permite dar cuenta de la inversión realizada para lograr la reconversión tecnológica en los equipos que hacen posible la producción y transmisión de los contenidos en alta definición. De 2010 hasta el cierre de la etapa analizada la capacidad operativa de la emisora logró mejoras progresivas hasta contar con: 75 cámaras de HD; tres cámaras de *Ultra High Definition* (4K); cinco unidades móviles en HD (con 14, 8, 4, 2 y 1 cámara en las diferentes unidades); seis estudios instalados para la emisión en HD y 12 islas de edición montadas para trabajar material HD (ver en Anexo 2 el inventario de equipos). A esto debe sumarse la adquisición de nuevas consolas de sonidos y de iluminación, además de la instalación de un nuevo control central digitalizado en HD.

Por otra parte, la infraestructura para la circulación de datos de estas características necesitó el cambio de los cables estructurales en 2013 y la adquisición de un servidor para la captura de contenidos del *broadcasting* y su posterior envío a las plataformas digitales (ver apartado 8.3.1). La administración de estos instrumentos hace posible “una matriz de emisiones del control central que puede sostener 3 transmisiones de televisión simultáneas y hasta 5 transmisiones en vivo por internet (*streaming*) con contenidos diferenciados” (Informe interno de la gerencia de ingeniería, 2016).

De tal forma, la estación se convirtió en esta etapa en una plataforma de

²⁷³ Según Oscar Nunzio, subgerente de planificación tecnológica de Canal 7, las señales de cable en HD transmiten en promedio con 9 *megabits* y DeporTV lo hace con 7 *megabits* (entrevista personal).

distribución múltiple que logró hacia 2015 la distribución de contenidos en 8 diferentes redes: Internet; repetidoras analógicas; distribución analógica para el AMBA; cableoperadoras; la red satelital de la TDA; el canal 23.2 digital HD para el AMBA y 23.3 One Seg (móvil) de la TDA para el AMBA; la red de la TDA para todo el país. Para este funcionamiento existen dos redes de datos en las instalaciones del canal: la “red técnica” ofrece conectividad a los sectores de la producción televisiva, y la “red administrativa” conecta a las oficinas administrativas, los estudios y los enlaces con el exterior, donde se destaca una conexión punto a punto con el edificio de Radio Nacional Buenos Aires.

Las últimas adquisiciones permiten la producción de realidad aumentada con el sistema Orad, la grabación de ficciones con cámaras 4 K (ultra HD) y equipos de audio de máxima calidad con 5 canales. La información suministrada por el informe interno citado se corresponde con lo informado por los balances contables y las memorias de los balances presentados por RTA S.E. a la Inspección General de Justicia entre 2010 y 2014²⁷⁴.

Por su parte, el logro de la reconversión tecnológica de toda la red de emisoras de Radio Nacional suponía una serie de pasos que lo convertía en un objetivo de mediano plazo. Esto es, debían comprarse alrededor de 100 transmisores porque cada una de las emisoras cuenta con AM y FM. Además, para eso debían realizarse licitaciones nacionales e internacionales. A eso se agregaban las obras civiles necesarias para el montaje de los equipos y alguna instancia posterior de capacitación de los trabajadores de las emisoras. Por tanto, este proceso implicaba largos tiempos de ejecución independientemente de la voluntad de realización (Ver tabla 6).

Según el informe interno de gestión de Radio Nacional, producido en octubre de 2014, la institución contaba con un total de 49 emisoras AM, 50 Emisoras FM y 1 emisora de onda corta. Para ese momento se había concluido una obra de remodelación de la estación de cabecera, otras 38 obras estaban en curso o terminadas, lo que significaba que al menos 31 estaciones de la red federal habían recibido algún tipo de intervención edilicia.

Según el informe citado, el equipamiento tecnológico incorporado desde la asunción de María Seoane en 2009 daba cuenta de la remodelación de 17 plantas

²⁷⁴ En esta investigación se accedió a los balances contables y las memorias de los balances presentados por RTA S.E. a la Inspección General de Justicia (IGJ) de 2010 a 2014. Fue a partir de un pedido de acceso a la información pública respondido positivamente a través de la nota externa n°: 79 realizada el 13 de diciembre de 2016.

transmisoras y 16 estudios. Además, se habían instalado 66 transmisores de AM y FM en distintas emisoras del país. La inversión en ese área se completa con: 12 grupos electrógenos; 200 computadoras; 46 procesadores de audio; 100 micrófonos de estudios y exteriores; 44 *kits* de exteriores (que incluían consola, auriculares y micrófono); 50 grabadores digitales para periodistas y 50 consolas de estudio y edición.

La enumeración podría ser catalogada como el plan razonable de mantenimiento de la infraestructura de cualquier corporación radiofónica de estas dimensiones en el periodo señalado. Sin embargo, dado el atraso tecnológico que arrastraba Radio Nacional y la ausencia de inversiones similares durante un largo tiempo, este plan de equipamiento tecnológico y mejoras edilicias implementado tuvo amplias consecuencias en las condiciones de producción y transmisión de muchas de sus emisoras, particularmente en LRA 1. Entre otras posibilidades que se abrieron con la incorporación de nuevos equipos se destaca la digitalización de 80 % del archivo de discursos presidenciales desde 1937 a 2014 (ver apartado 8.3.3). Fragmentos del archivo digitalizado de la emisora se distribuyeron en formato CD junto con el libro producido por Radio Nacional para contar su historia (Ulanovsky, 2011).

Los progresos en términos infraestructurales en las instalaciones de Radio Nacional Buenos Aires durante esta sub-etapa son reconocidos por sus trabajadores, pero son matizadas en función de la cantidad de profesionales que se convocan diariamente el mismo edificio para hacer funcionar cinco programaciones entre la AM, las tres FM y la señal internacional (entrevistas a Sagardoyburu y Gordon)²⁷⁵. El alquiler y acondicionamiento de un edificio contiguo a la radio, concretado en 2011 para el traslado de oficinas, no logró resolver la falta de espacio físico para la producción en la estación de cabecera. La cantidad de radios que funcionan en el mismo edificio, el tamaño de los históricos estudios pensados para las grandes orquestas de otra época y el alto volumen de producción informativa generado diariamente se combinan como factores que explican la incapacidad de las instalaciones para recibir eficientemente a los profesionales que se desempeñan en LRA1. Así describen la situación dos productoras de la AM 870:

No veo nada ocioso. En este momento funcionan 5 radios. Necesitamos más estudios de grabación en la era de la post-producción, urgente. Debe haber 10 estudios, pero no todos en las mismas condiciones. La radio se exprime cada

²⁷⁵ Entrevistas realizadas para este trabajo, citadas previamente.

metro cuadrado. Hay peleas hasta por las sillas.²⁷⁶

En canal 7 hay un comedor. Acá no. Recién este año (por 2016) se puso un lugar con mesas para comer, pero eso es nuevo. Porque antes no tenías donde comer. Comíamos en los escritorios. La producción es siempre una discusión porque trabajamos en el pasillo. Esta radio esta hecha con estudios grandes, para las grandes orquestas, entonces el lugar físico para la producción no existe.²⁷⁷

En el siguiente cuadro se esquematizan las tareas ejecutadas por RTA S.E. e informadas en sus memorias de los balances contables de 2010 a 2014 para el re-equipamiento tecnológico y la adecuación edilicia de Canal 7 y Radio Nacional:

²⁷⁶ Entrevista a Inés Gordon, citada con anterioridad.

²⁷⁷ Entrevista a Marita Sagardoyburu citada previamente.

Tabla 6. Resumen de obras y equipamiento tecnológico del periodo 2010-2014

Año	Obras edilicias	Re-equipamiento tecnológico
2010	<ul style="list-style-type: none"> - Montaje del nuevo mástil para antena y refacción de estudios y auditorio en RN Córdoba. 	<ul style="list-style-type: none"> - Incorporación equipos de TV digital donados por Japón - Aprobación de compra de equipos para móvil y estudios. Inicio del proceso de digitalización HD. - Autorización para adquirir equipo de digitalización de archivo. - Incorporación de transmisor de 200 Kv. para LRA1. - Aprobación de compra de 3 transmisores para FM de CABA. - Avances en la instalación de transmisores de 25 Kv. en reemplazo de equipos valvulares en emisoras de provincia.
2011	<ul style="list-style-type: none"> - Inicio de obras de acondicionamiento de la terraza de Canal 7. - Alquiler y acondicionamiento del edificio contiguo a Radio Nacional Buenos Aires. - Arreglos en la fachada de Radio Nacional Buenos Aires. 	<ul style="list-style-type: none"> - Renovación total de las líneas de producción en la planta transmisora de Canal 7. - Incorporación de nuevo transmisor analógico para Canal 7. - Inicio de operaciones de 2 móviles en alta definición en Canal 7. - Inicio del proceso de incorporación de cámaras HD a Canal 7. - Nuevo transmisor, estudio y reinstalación de la antena en Radio Nacional Esquel. - Nueva planta transmisora y transmisor en Radio Nacional Ingeniero Jacobazzi. - Puesta en funcionamiento de una isla de digitalización de material fílmico de Canal 7. - Instalación de una bóveda para la conservación del material audiovisual de archivo restaurado.
2012		<ul style="list-style-type: none"> - Fin del proceso de 3 años de reconversión tecnológica de Canal 7 para producir y transmitir en HD. Transmisión íntegra del canal en HD. El proceso incluyó: actualizar controles de los 6 estudios principales; nuevo cableado integral; incorporación de hardware y software; adquisición de nuevas islas de edición; incorporación de cámaras de alta definición. - Incorporación de 3 nuevas unidades móviles para Canal 7. - Renovación edilicia y tecnológica en estudios de LRA 1. - Licitación, adjudicación e inicio de obras para reacondicionar el Canal 12 de Trenque Lauquen. - Nuevos transmisores y reacondicionamiento de plantas transmisoras en Radio Nacional en: Viedma, Santo Tomé, Bahía Blanca, Santa Fe, Santiago del Estero, San Juan, Puerto Iguazú, Tartagal, Bariloche, Catamarca, Río Grande.
2013	<ul style="list-style-type: none"> - Nuevos estudios en Nacional Rock. - Construcción de nuevos mástiles de antena para Radio Nacional en: Perito Moreno, Río Senguer, Puerto Iguazú, Resistencia, Las Lomitas, Formosa, La Quiaca. - Construcción de nuevos edificios y plantas transmisoras en Radio Nacional: Mendoza, Perito Moreno; Río Senguer, Río Mayo, Gobernador Gregores; Las Lomitas, Santiago del Estero, Tartagal, Salta y LRA1. 	<ul style="list-style-type: none"> - Nueva unidad móvil para la gerencia de noticias y arreglo de la unidad móvil de Córdoba - Finalización del sistema de la bodega del archivo histórico. - Instalación de enlaces de fibra óptica entre los 6 estudios del canal y el control central. - Instalación de transmisores en Radio Nacional en: Las Lomitas, Formosa, Río Grande, Santiago del Estero, Tartagal, Salta, Río Mayo, Gobernador Gregores, Río Senguer, Esquel, La Quiaca, Río Turbio, San Martín de los Andes, Resistencia, Salta, La Rioja.
2014	<ul style="list-style-type: none"> - Obras de renovación en el control central y diferentes áreas de Canal 7. - Mejoras edilicias en LRA1. - Refacciones en edificios de Radio Nacional en: Santa Fe, Gobernador Gregores, Río Mayo, Santiago del Estero, Las Lomitas, Tartagal, San Juan, Zapala, La Quiaca, Rosario, Salta, Santa Rosa. - Obras en Radio Nacional Ing. Jacobacci. 	<ul style="list-style-type: none"> - Instalación de <i>datacenter</i> en Canal 7. - Inauguración del renovado Canal de Trenque Lauquen. - Instalación de transmisores en: Sta. Rosa, Rosario, Formosa, Ushuaia, Santo Tomé, Sta. Fe, Jujuy, San Juan, Río Grande, San Luís, Bariloche, Gualguaychú, Río Senguer, Mendoza, La Quiaca, Río Turbio, Resistencia, Perito Moreno, P. de los Libres. - Digitalización durante 2014 de 3.500 horas de material fílmico y de video del Archivo Histórico RTA S.E. - Digitalización de contenidos históricos en Radio Nacional.

Fuente: elaboración propia en base a memorias de balances contables de RTA S.E. de 2010/11/12/13/14.

RTA S.E. contaba en 2014 con 2.660 trabajadores. De este grupo, el canal tenía 1.080 empleados y en Radio Nacional trabajaban 1.154 personas. Los 426 trabajadores restantes se encontraban en las 8 radios incorporadas con la LSCA y en el Canal 12 de Trenque Laquen. En 2008, antes de la sanción de la nueva norma, la televisora estatal tenía 1.009 empleados y Radio Nacional 1.036. De tal forma que no se comprobaba un crecimiento superlativo de la planta en esa etapa²⁷⁸.

Sobre la cantidad de trabajadores, Cantariño señala que por tratarse de emisoras que transmiten 24 horas y que tienen producción propia, los números son similares al menos a los canales privado-comerciales más grandes del país (entrevista a Cantariño²⁷⁹). Por otra parte, Carlos Saglul, trabajador de Radio Nacional Buenos Aires, asegura que en la estación de cabecera es insuficiente la cantidad de trabajadores pues no llegan a cubrir todos los turnos para el caudal de producción que se maneja (entrevista a Saglul²⁸⁰). La misma observación realiza Agustín Lechi, delegado de los trabajadores de prensa de Canal 7. Según su evaluación, la generación de nuevas áreas (como los medios interactivos y el archivo digital) y la adquisición de nuevos equipos demandan la incorporación de más personal para explotar mejor las capacidades (entrevista a Lechi²⁸¹).

Por su parte, desde la dirección de Radio Nacional, Seoane asegura que su voluntad era poder reconvertir la planta de trabajadores con el ingreso de nuevos profesionales. Sin embargo, señala que la política del directorio no apuntó hacia un ingreso masivo de trabajadores (entrevista a Seoane²⁸²).

Del repaso realizado surge el acuerdo de la necesidad de un cuerpo de profesionales superior al que existía hasta 2015 para poder potenciar la capacidad de producción de los medios analizados.

En relación al vínculo con las audiencias, se carecen de estudios cualitativos sobre este aspecto para la etapa abordada en este capítulo, más allá del informe reseñado respecto a la TDA en el apartado 4.5.3. En tal sentido, los datos disponibles son los provenientes de las mediciones del *rating*. La AM 870 de Radio Nacional Buenos Aires se mantuvo durante todo el sub-periodo analizado en el quinto puesto según la medición

²⁷⁸ Esta información fue ofrecida por el directorio de RTA S.E. en oportunidad de presentar su informe de gestión a la Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual el 11 de noviembre de 2014.

²⁷⁹ Entrevista personal a Néstor Cantariño citada con anterioridad.

²⁸⁰ Entrevista a Carlos Saglul, citada previamente.

²⁸¹ Entrevista realizada para este trabajo a Agustín Lechi, citada previamente.

²⁸² Entrevista personal a María Seoane, citada con anterioridad.

del *share* entre las emisoras de amplitud modulada de la CABA. Entre 2010 y 2015 osciló entre los 6 puntos y los 7 puntos de *rating* en esa franja.

Por su parte, en 2015 Canal 7 promedió 2.8 puntos de *rating*, luego del alcanzar en 2014 el mejor promedio anual en 11 años con 3.2 puntos. Este desempeño encuentra explicación fundamentalmente en los altos números que le entregó la transmisión exclusiva por aire de los partidos del Mundial de Fútbol. De tal forma, en junio de ese año la televisora alcanzó los 6.5 puntos. Independientemente del evento excepcional, el crecimiento en estas mediciones ya se había expresado en 2012 cuando alcanzó 2.9 puntos del *share*.

Debe aclararse que estas cifras no significan un parámetro para evaluar los aspectos analizados en este trabajo. Tampoco constituye un objetivo, según los mandatos de un medio público, la búsqueda de mayores niveles de *rating*. Sin embargo, se ofrece una referencia que entrega pistas sobre la relación entre las audiencias masivas y los medios del Estado nacional.

8.3 La expansión digital de Canal 7 y Radio Nacional para la ampliación del acceso ciudadano

En este apartado se describen y analizan las iniciativas desarrolladas por Canal 7 y Radio Nacional Buenos Aires para la expansión de sus servicios audiovisuales a las plataformas digitales durante el periodo trabajado en este capítulo. Para concretar esa tarea se realizaron entrevistas a responsables de las áreas vinculadas y se revisaron documentos internos generados por estos medios. A esto debe sumarse la revisión de investigaciones de otros autores. Por último, la reconstrucción de los datos empíricos se complementó con registros realizados por el investigador a partir del visionado de los portales web analizados, particularmente desde 2011 hasta 2015. A través de estas fuentes se reconstruyen diferentes aspectos del despliegue en internet de estos medios: la conformación de equipos de trabajo; las etapas y los objetivos de las acciones realizadas; y las líneas centrales de las estrategias desarrolladas

El primer antecedente normativo que refiere a la reproducción audiovisual desde internet puede encontrarse en la ley 26.522, sancionada en octubre de 2009. Este tipo de servicios puede incluirse en la definición de “servicio de radiodifusión televisiva a pedido o a demanda” (art.4). Además, esa ley reconoce la pertinencia de la regulación estatal cuando expresa que “la comunicación audiovisual *en cualquiera de sus soportes*

resulta una actividad social de interés público, en la que el Estado debe salvaguardar el derecho a la información, a la participación, preservación y desarrollo del Estado de Derecho, así como los valores de la libertad de expresión” (art.2)²⁸³. Por tanto, sin bien la norma no incluye precisiones regulatorias habilita nuevas intervenciones normativas sobre este tipo de servicios.

Por otra parte, la ley 27.078 (Argentina Digital), sancionada en diciembre de 2014, actualizó la regulación de la infraestructura de transporte de comunicaciones. Esta norma, que expresamente no se propuso regular ningún tipo de contenido, define a los servicios de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (Servicios de TIC) como “aquellos que tienen por objeto transportar y distribuir señales o datos, como voz, texto, video e imágenes, facilitados o solicitados por los terceros usuarios, a través de redes de telecomunicaciones”. En la oración siguiente se aclara que “cada servicio estará sujeto a su marco regulatorio específico” (art. 6, inciso d). Sin embargo, no se avanzó durante el periodo analizado en las regulaciones específicas apuntadas.

De tal forma, durante la etapa recortada las dos normativas que abordaron en algún aspecto el funcionamiento del audiovisual en internet (la LSCA y la ley Argentina Digital) no contienen indicaciones específicas para las prestaciones que utilizan el protocolo de Internet para permitir la reproducción de contenidos audiovisuales con la tecnología conocida como *streaming*.

Sin embargo, entre las obligaciones que señala la LSCA para RTA S.E. se encuentra “producir y distribuir contenidos por diferentes soportes tecnológicos con el fin de cumplir sus objetivos de comunicación teniendo por destinatarios a públicos ubicados dentro y fuera del territorio nacional” (art. 122, inciso 2). En correspondencia con esto, el decreto 1.526 de 2009, que presenta el estatuto social de la empresa, indica la atribución de “organizar y producir contenidos (...) de naturaleza cultural, educativa, o de interés general, y su distribución y comercialización, sea por medios gráficos, discográficos, cinematográficos, televisivos, radiofónicos, por Internet o por cualquier otro medio” (art. 5 del estatuto social).

De estas indicaciones normativas se destaca que RTA S.E. estaba autorizada y obligada a desplegar sus servicios en la red al tiempo que no se contemplaban limitaciones de ningún tipo a la expansión a las plataformas digitales de los contenidos generados por los medios del Estado nacional. Tampoco se avanzaba en mayores

²⁸³ Las cursivas son incluidas por este trabajo.

especificaciones respecto a las formas o alcances en que se podía producir esta ampliación de sus capacidades de cobertura.

8.3.1 El despliegue de Canal 7 en las redes. Entre la audacia y la dependencia

El mismo año en que se sanciona la ley 26.522 Canal 7 decide comenzar a subir en forma masiva contenidos de su programación *broadcasting* a la plataforma internacional Youtube. Además, en ese 2009 el canal presentó un nuevo sitio web, generó un nuevo mecanismo para la transmisión en *streaming* y creó sus perfiles en Facebook y Twitter. Por lo tanto, se trató del año del desembarco del canal en internet.

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 se concretó a través de un acuerdo para subir a sus servidores y reproducir desde allí los contenidos de la televisión estatal²⁸⁴. Este canal facilitó su visualización para una audiencia masiva garantizada por el posicionamiento reconocido de este reproductor global. Pero este paso también puede ser leído como una renuncia a que una marca única reúna en un espacio digital propio y multiformato a todos los contenidos generados por los medios estatales nacionales. Una página de estas características, con servidor propio, puede favorecer la construcción de 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 establecidos²⁸⁵.

La fuerte apuesta de la emisora por esta plataforma de escala y reconocimiento mundial se deja ver en los 155 mil videos subidos desde 2009 y hasta diciembre de 2015 al reproductor de Youtube (Informe TV Pública en Youtube 2015). La decisión de colocar contenidos de la emisora en forma abundante en este reproductor se profundiza en 2012, año desde el que todos los videos cargados cuentan con formato HD.

²⁸⁴ El acuerdo con Google (empresa propietaria de Youtube) consistió en un convenio estándar que se realiza con los canales de televisión. El llamado CMS (Content Media System) permite la organización de diferentes contenidos en un espacio digital multicanal. De este modo, en la plataforma Youtube, la marca TV Pública incluye el canal generalista Canal 7 pero luego agrupa a 22 “sub-canales” temáticos o específicos que permiten segmentar la audiencia de Internet.

²⁸⁵ La generación de una herramienta tecnológica propia para la subida y reproducción de piezas audiovisuales (conocida como CDN, Content Delivery Network) fue el camino elegido durante el periodo analizado por el sitio cda.gob.ar, perteneciente también al Estado nacional. Allí se reunió y se puso a disposición directa del usuario la producción audiovisual financiada desde el Estado nacional en la etapa indagada.

Esta política es defendida desde el área TICs de la emisora desde la prioridad puesta en el acceso a los contenidos. La estrategia llevó a Canal 7 a ser el principal proveedor de contenidos audiovisuales para Youtube en América Latina y a ser el tercer canal de TV del país más visto en esta plataforma en 2015 (Informe TV Pública en Youtube). La postura dominante fue colocar los contenidos financiados por el erario público allí donde pudiesen ser alcanzados por la mayor cantidad de personas. Se recupera incluso el argumento de que muchos usuarios se encuentran con estas producciones en esta plataforma sin que exista la voluntad manifiesta de buscar contenidos de Canal 7 (entrevista a Ruiz²⁸⁶).

De tal forma, para diciembre de 2015 el canal oficial de la TV Pública Argentina en esa plataforma contaba con 262 mil usuarios suscriptos, de los cuales 54 mil se habían sumado en ese último año. Así, de 2014 a 2015 creció 35 % el tiempo de reproducción de videos cargados. Aquí destacan como sub-canales más visitados: el espacio generalista de la TV Pública (44 % del tiempo total de reproducción entre todos los canales); el espacio del programa Cocineros Argentinos (22 % del total); el sub-canal del programa Peter Capusoto y sus videos (15 % del total); y el espacio del programa infantil Mundo Zamba (6 % del total). Además, tuvieron altos niveles de visionado en 2015 los festivales nacionales populares de música folklórica como el Festival de Jesús María o del Chamamé (Informe TV Pública en Youtube 2015).

Al cierre del último año analizado, la audiencia en ese espacio digital provenía fundamentalmente del país (73 % del tiempo de reproducción), pero un importante número de usuarios accedía desde el exterior (27 % del tiempo de reproducción), según el informe interno citado. Otro dato relevante surgido del mismo documento tiende a respaldar la estrategia elegida por el canal allí donde señala que 72 % de los videos visualizados fueron localizados en Youtube. De ellos, 34 % fueron hallados a través de búsquedas en ese reproductor y 38 % se alcanzaron por medio de sugerencias realizadas por la misma plataforma, mientras sólo 6 % de las reproducciones llegaron desde reproductores incrustados en otras páginas.

Los números oficiales manejados por el canal en diciembre de 2015 expresan la tendencia hacia el aumento en la visualización desde teléfonos móviles, que pasó de representar 16 % del total del tiempo de reproducción de videos de Canal 7 en Youtube en 2014 a 21 % en el último año analizado en este trabajo. Por el contrario, el tiempo

²⁸⁶ Entrevista realizada para este trabajo a Fernanda Ruiz, citada previamente.

reproducido desde computadoras descendió de 71 % en 2014 a 64 % en 2015. Por último, el visionado desde televisores inteligentes creció de 3 a 5,5 % en ese periodo y superó así el tiempo reproducido desde tabletas (4,7 %).

Además de la publicación de contenidos en Youtube y de su puesta en circulación vía redes sociales, el canal generó exclusivamente para internet mini-sitios al interior de su página oficial. Estos espacios se volcaron fundamentalmente a la recuperación de fechas históricas nacionales o a la presentación de información institucional. Allí se utilizaron algunos recursos gráficos, audiovisuales e interactivos para volver más fluida la visita.

Del mismo modo, en los últimos años de la etapa analizada el área de Medios Interactivos produjo micros audiovisuales con imágenes del “detrás de escena” de producciones de ficción del canal, entrevistas, coberturas de eventos institucionales o acontecimientos culturales. Estas piezas se produjeron exclusivamente para su puesta en circulación en diferentes plataformas digitales con el objetivo de potenciar la promoción de series como *En Terapia* o *Los Siete Locos*, o de coberturas especiales como la entrega de los premios Eter.

El primer equipo de trabajo organizado en el canal para dedicarse al despliegue de un espacio en internet se conformó en 2008, coordinado por Mateo Gómez Ortega. En marzo de 2012 el grupo encargado de los espacios digitales dio un paso más en su institucionalización en la emisora con la elaboración del *Decálogo de la política de comunicación de TV Pública en las plataformas digitales*. Allí se establecen formalmente los objetivos de la expansión de Canal 7 en la red. En el texto se entiende a las plataformas digitales como espacios para: “la circulación asincrónica y mundial de contenidos de la TV Pública, para su visualización ‘a demanda’ de la ciudadanía, la difusión de contenidos a emitirse por TV, la promoción de actividades institucionales y la participación de la ciudadanía”.

A mediados de 2014, el área de Medios Interactivos estaba integrada por 8 personas y dependía de la Gerencia de Ingeniería. Hasta ese momento la administración de las redes sociales como Facebook y Twitter estaba delegada en una empresa externa, a la que se indicaban los criterios editoriales de publicación (Rivero, 2014). Así, en 2014 el área se encargaba de: mantener la señal en vivo por *streaming* en el portal oficial; cargar los videos en Youtube; colocar esos videos en la página del canal; colaborar con la digitalización del archivo fílmico y televisivo; articular la gestión de las redes sociales; y coordinar proyectos con otros medios estatales y con productoras

independientes con participación en el canal.

De tal forma, para esta etapa el área ya estaba consolidada, lo que quedaba claro por las 42 plataformas que administraba entre sitios web, sub-canales de Youtube y cuentas de redes sociales, que respondían en forma diferenciada a distintas comunidades de usuarios con intereses y búsquedas particulares. Esta actividad llevó a Canal 7 a ser el canal de aire con mayor cantidad de usuarios en Facebook (Ídem).

Según el balance realizado por el canal en 2015, entre los meses de junio y noviembre se constató un aumento de 10 % en el número de seguidores en esta red social. Además, creció en 60 % la cantidad de interacciones con los contenidos subidos (8 millones de videos vistos entre septiembre y diciembre) y en 100 % el tráfico hacia la página oficial de Canal 7 (Informe Facebook y Canal 7 2015).

A esto puede agregarse que el sitio principal tvpublica.com.ar era visitado entre 1,5 millones y 2 millones de veces por mes, según un informe interno de enero de 2016. De estas visitas, 26 % se produjeron desde dispositivos móviles. Además, entre los seguidores de las diferentes cuentas administradas por Canal 7 en Facebook y Twitter se conformaba una comunidad digital de 7 millones de usuarios (Informe sobre Medios Interactivos en TV Pública 2016)

En julio de 2015 se terminó de conformar un equipo amplio de 17 personas volcadas exclusivamente al desarrollo *on-line* de Canal 7, luego de un proceso de incorporación de nuevos trabajadores a través de concursos públicos (entrevista a Ruiz²⁸⁷).

La política editorial para la publicación de los contenidos en los diferentes espacios digitales (qué y cómo publicar cada programa) se coordinaba durante el periodo analizado entre el área TICs y la dirección ejecutiva del canal. Según el análisis realizado por Rivero (2014) sobre la oferta digital de Canal 7 según géneros, hasta junio de 2014 se evidenciaba una propuesta con características propias y diferenciadas de la oferta televisiva lineal. Un rasgo central de esta distinción, según este estudio, es el perfil de la propuesta *on-line* dominado por contenidos educativos, culturales, periodísticos e informativos, con una participación menor del género deportivo. En esto influyó que el programa Fútbol Para Todos desarrolló sus propias iniciativas de reproducción en internet, separadas de los canales administrados por la emisora estatal. Independientemente de la distinción de la propuesta *on-line* respecto a la programación

²⁸⁷ Entrevista personal a Fernanda Ruiz, citada con anterioridad.

broadcasting, Rivero apunta que, según datos de la misma emisora, alrededor de 90 % de las producciones emitidas en la pantalla lineal tenían alguna forma de presencia en internet.

Desde el área TICs del canal reconocen tres hitos fundamentales en el despliegue de sus servicios audiovisuales en internet. El primero de ellos es la decisión de desarrollar el *streaming* en vivo y de subir videos en forma masiva a Youtube desde fines de 2008 e inicios de 2009. El segundo momento clave lleva a febrero de 2010, cuando se produce el armado de un equipo electrónico con la capacidad de capturar las emisiones del aire en tiempo real para su posterior subida a distintas plataformas digitales. Se trató de una solución tecnológica original surgida del mismo canal. El otro hito, según la evaluación de la emisora, se encuentra en la contratación del software privado que permite integrar en la pantalla lineal las conversaciones de las redes sociales. La inclusión de esta tecnología se produjo en febrero de 2014 y tuvo su principal despliegue en el Mundial de Fútbol de ese año, acontecimiento que motivó un alto número de descargas de la aplicación digital del canal para teléfonos móviles²⁸⁸. La aplicación desarrollada para dispositivos Android e iOS ofrecía la señal del canal por *streaming*.

La posibilidad de la inclusión en la pantalla de los comentarios generados en las redes sociales, así como los perfiles oficiales en esos espacios que permiten comentarios en las respectivas plataformas, dan cuenta de la existencia de prácticas del medio que atendían al nivel de retroacción. Esto es, eran comentarios de las audiencias incluidos según los formatos impuestos por el medio.

Por último, los acuerdos realizados por el canal estatal con Youtube y Facebook plantean la posibilidad de monetizar contenidos audiovisuales en estas plataformas. Sin embargo, no hubo una decisión institucional para avanzar con esas herramientas y tampoco se desarrolló una estrategia para generar ingresos por publicidades en los espacios digitales.

²⁸⁸ Este crecimiento de la cantidad de descargas de la aplicación se produjo pese a que el canal no realizó difusión de la misma pues no contaba con los derechos para la transmisión de los partidos por esta vía. Las descargas de la aplicación superaron las 184 mil a mediados de 2014, según el informe de gestión de la TV Pública sobre el Mundial 2014.

8.3.2 La etapa digital en Radio Nacional. Avances y reformulaciones de un proyecto en desarrollo

La primera renovación visual importante de la página de la Radio Nacional Buenos Aires a partir de la llegada de Seoane a la dirección se produjo en 2011, con la actualización del sistema de programación de la página. Pero fue en 2013 cuando se consolidó una política destinada al despliegue en internet de Radio Nacional como institución. Ese año se presentó una actualización de la imagen del portal de la AM 870 (emisora de cabecera) con una propuesta gratuita que incluía: noticias escritas, reportes informativos sonoros, entrevistas radiales, recitales brindados en sus auditorios, radioteatros, material de archivo, programas radiales, investigaciones radiofónicas y contenidos audiovisuales. De hecho, en 2013 se actualizaron los portales web de las 5 señales de la emisora de cabecera y se crearon portales digitales únicos para cada una de las emisoras de la red federal (cada uno con dominio diferenciado)²⁸⁹. Estas páginas garantizaban las emisiones en *streaming* y mantenían homogeneidad en el diseño gráfico. Producto de esta decisión, el momento de mayor crecimiento de la propuesta digital de la red de emisoras se produjo en el último año del periodo analizado, si se consideran la cantidad de visitas, de escuchas de audios y de descargas de la aplicación (entrevista a Mariano Addesi²⁹⁰).

A mediados de 2014 se contabilizaban más de 34 mil piezas de audio disponibles en los portales de la red federal. En ese momento Radio Nacional contaba con casi 353 mil seguidores en Facebook y casi 124 mil seguidores en Twitter (Informe de Gestión Radio Nacional 2014). Según números manejados por la emisora, de 300 mil visitas mensuales que registraban los 5 portales de la emisora de cabecera en 2013 se pasó a 750 mil visitas mensuales en 2015 con los aportes de los espacios web de todas las radios del país. De todas esas visitas, aproximadamente 70 % lo aportaban los portales de LRA 1 y el resto provenía de diferentes páginas de radios del interior del país (entrevista a Addesi).

Además, en 2014 se crea una aplicación para dispositivos Android e iOS que concentraba las señales en vivo por *streaming* de todas las emisoras AM de Radio Nacional y de 10 señales de FM pertenecientes a algunas de esas emisoras. Esto es, con

²⁸⁹ Para la creación de su portal web, Radio Nacional debió facilitarle conexión a internet satelital a ocho emisoras de la red federal, debido a su ubicación geográfica. Para eso fue necesaria la articulación con la empresa estatal Arsat.

²⁹⁰ Entrevista a Mariano Addesi, programador y diseñador de Radio Nacional, citada previamente.

la misma aplicación se podía acceder a cualquiera de las señales. El año anterior se había iniciado este proceso pero con cinco aplicaciones distintas para las señales emitidas desde LRA 1 Radio Nacional Buenos Aires.

El área web de Radio Nacional se componía hasta 2015 de 7 personas que trabajaban desde Buenos Aires pero su tarea se volcaba, fundamentalmente desde 2013, tanto a las señales de la emisora de cabecera como al resto de las radios de la red federal. Durante la etapa analizada no se conformó un equipo dedicado a las redes sociales, con competencias específicas en ese aspecto, aunque las publicaciones realizadas también se compartían por esas vías, al menos desde 2013. Con esto queda claro que los principales espacios para la expansión de Radio Nacional en internet fueron los portales oficiales de cada una de las radios, aunque no se descartaron otros canales de difusión. La explicación ofrecida desde el área web de la radio sobre los tiempos del despliegue hacia internet coincide con lo señalado respecto a Canal 7: se trató de un paso que debió esperar la recuperación tecnológica de los medios.

Según Addesi, desde la llegada en 2008 de Tristán Bauer a la dirección de los medios estatales nacionales hubo tres etapas fundamentales en Radio Nacional en lo referido a la infraestructura para producir y difundir contenidos: la primera etapa estuvo dedicada a la cuestión edilicia; la segunda se concentró en la cuestión técnica; y la tercera inició el capítulo de la digitalidad.

Sobre la política editorial de los portales cabe remarcar que desde 2013 cada emisora contaba con autonomía técnica para subir y jerarquizar en sus páginas sus propios contenidos. Esto no invalidaba la coordinación con la red federal para acercar criterios o establecer prioridades comunes. Esto se logró a partir de la generación de herramientas digitales con cuatro modelos posibles para la administración de cada página, que permitían crecientes niveles de complejidad.

Estas herramientas ponían en contacto a toda la red y permitían incluir noticias subidas a internet por cualquiera de las radios de la red federal en cada una de las páginas. Para esto se creó, también en 2013, una cablera de las noticias generadas por el conjunto de las emisoras. El llamado *telex* nacional barría cada media hora las actualizaciones de cada uno de los portales de las radios. Este sistema favorecía el aprovechamiento de la red federal desde cada emisora tanto para enriquecer los espacios digitales como el aire radial. La concreción de esta iniciativa precisó la realización de capacitaciones en las emisoras que familiaricen a sus trabajadores con las herramientas

digitales (entrevista a Addesi)²⁹¹.

En casi todos los casos, los portales web de las emisoras hacían seguimiento de lo sucedido en el aire y no realizaban producción diferenciada para subir a internet. En el portal de la AM 870 (AM de cabecera) al menos desde 2011 se comenzaron a publicar, además de noticias con testimonios radiales y entrevistas, algunas notas extraídas del portal de la agencia Télam. También se embebían circunstancialmente eventos oficiales transmitidos en vivo por canales de Youtube como cadenas nacionales de la Presidencia o sesiones del Congreso.

Otros elementos distintivos del espacio digital fueron las producciones de investigación y el material de archivo previamente digitalizado, que tuvieron su lugar en la web de la radio en el último tramo del periodo analizado. Si bien estos últimos contenidos tenían difusión también en el aire de la radio, se producían con la publicación en internet como horizonte.

Probablemente haya sido el portal de Nacional Rock (radio FM de la emisora en la Ciudad de Buenos Aires) donde mejor se plasmó desde 2013 un perfil específico y propio del entorno digital. Desde ese año ese espacio logró una impronta artística y audiovisual particular. Esto es, en el portal ganaron progresivamente protagonismo piezas audiovisuales con contenidos artísticos: podían ser recitales brindados en el auditorio de Radio Nacional, editados y presentados en el portal, o incluso algunas entrevistas producidas específicamente para la web. Este perfil contrastó durante esa etapa con la imagen más informativa y periodística del portal de la AM 870 (Ver en el Anexo 3 una captura de pantalla del portal de Nacional Rock).

8.3.3 Similitudes y diferencias en la estrategia digital de Canal 7 y Radio Nacional

Tanto en Canal 7 como en Radio Nacional la pregunta sobre la extensión de sus servicios a internet comienza a plantearse con seriedad a partir de 2008, con la conformación de pequeños equipos de trabajo destinados a esta tarea. Sin embargo, es en los años 2012 (para el caso de Canal 7) y 2013 (en Radio Nacional) cuando se activa con claridad una política decidida para esta expansión de sus contenidos hacia el entorno digital. Debe reconocerse aquí que Canal 7 venía construyendo esta estrategia

²⁹¹ La cablera generada era de acceso público bajo el dominio www.telexnacional.com.ar. Además, había un *banner* en cada una de las páginas para que cualquier usuario pueda acceder a esa cablera de noticias y audios, que contaba también con un buscador.

desde 2009 con mayor solidez y decisión que la radio estatal. En efecto, las estrategias para este avance no fueron las mismas en los dos casos analizados y tuvieron particularidades derivadas de las características de cada medio de comunicación.

En términos generales es posible señalar que este despliegue en ambos medios se caracterizó por la búsqueda de nuevos canales de difusión para los contenidos producidos inicialmente para su inclusión en la programación *broadcasting*. Esto es, no se constata la búsqueda de la realización de producciones pensadas para su publicación *on-line*, aunque existen casos particulares como la promoción de series en Canal 7 y un ciclo de entrevistas en Nacional Rock. Independientemente de esto, en la propuesta de la televisora estatal para internet se observan algunos rasgos que la distinguen de la programación *broadcasting* (particularmente el alejamiento de la impronta deportiva).

La política de ingesta masiva y continua de videos en Youtube impulsada por Canal 7 desde 2009 parece haber entregado los resultados buscados, según los números de la misma emisora. Allí se señala que 72 % de los usuarios que ve videos de Canal 7 los encuentra en esa plataforma en propiedad de Google. Si a esto se suma el alto número de reproducciones alcanzadas y de seguidores logrados en las redes sociales se constata que la estrategia de despliegue del canal en internet fue efectiva durante la etapa analizada para alcanzar los objetivos de extender las alternativas de acceso a sus contenidos y de llegar a públicos específicos.

Los datos sobre la procedencia de los usuarios que visualizaron videos de Canal 7 en Youtube permiten observar que la estrategia se mostró eficaz también para lograr el objetivo, planteado por la LSCA a RTA S.E., que consiste en alcanzar públicos fuera del territorio nacional. Al mismo tiempo, el análisis de los videos más vistos permite concluir que a través de la plataforma se logró conectar con públicos particulares, donde sobresalen jóvenes y niños. Esto se logró a partir de contenidos anclados en géneros como el humor, los recitales en vivo, los dibujos animados y la información gastronómica (*Cocineros Argentinos*, la transmisión de festivales nacionales, *Peter Capussotto y sus videos* y *Mundo Zamba*).

Según Rivero (2015), la política de Canal 7 para su expansión a la red está delineada por la abundancia y la accesibilidad. Este autor coincide en destacar la eficacia que tuvo esta línea de acción en términos de ampliación del acceso, pero resalta sus limitaciones para proponer entornos tecnológicos que faciliten la participación y la interpelación a los ciudadanos como productores de contenidos. Por último, Rivero advierte que la estrategia supone una fuerte dependencia de una plataforma de

reproducción externa, global y comercial.

Por su parte, la política de expansión digital de Radio Nacional se volcó prioritariamente a garantizar la continuidad de las emisiones *on-line* y a replicar en plataformas virtuales contenidos relevantes surgidos de la programación de cada una de las emisoras de la red federal. Esto significaba, por un lado, ampliar las posibilidades de acceso para la audiencia, y por el otro, quebrar en parte la fugacidad e instantaneidad que caracterizan la escucha de radio. Sobre el final del periodo el despliegue de la digitalidad en Radio Nacional apuntó a facilitar la articulación entre las diferentes emisoras y a potenciar la capacidad de producción de la red federal en su conjunto.

Según las categorías propuestas por Nord (2009) para analizar el rol ejercido por los medios estatales en sus portales web, durante el sub-periodo analizado es posible ubicar claramente a Canal 7 y Radio Nacional con roles de *actor pasivo*. En ambos medios de comunicación se avanzó con una estrategia de publicación en la red de contenidos producidos inicialmente para la radio y la televisión *broadcasting*, que fue particularmente potente en el caso de Canal 7 e incluyó la adaptación de estas producciones para su incorporación en diferentes plataformas digitales.

Sin embargo, también se constató un proceso de consolidación de áreas específicas dedicadas exclusivamente al desarrollo de actividades en internet. Si bien no se trataba de unidades independientes, se observa que entre las tareas desarrolladas incluyeron la producción de pequeñas piezas audiovisuales pensadas concretamente para su difusión en la web (se verificaron casos excepcionales tanto en Canal 7 como en Nacional Rock).

La inclusión de contenidos en plataformas de internet abrió otras vías de acceso a los productos audiovisuales generados desde los medios estatales analizados. Estas alternativas suponen mayores costos para el ciudadano, pues requieren conectividad de banda ancha y equipamiento electrónico pertinente. Pero también ofrecen la posibilidad de vinculación con audiencias específicas, como jóvenes y niños, y en nuevas modalidades, como el consumo de producciones audiovisuales desde teléfonos móviles.

8.4 Archivo histórico de RTA S.E. La generación de capacidades para administrar y producir contenidos históricos

Una de las iniciativas novedosas producidas en el sub-periodo analizado en este capítulo la constituye la creación del Archivo Histórico de los Servicios de

Radiodifusión Sonora y Televisiva del Estado Nacional. Esta nueva línea de trabajo de RTA S.E. implicó una serie de definiciones por parte de las autoridades. Además, contempló un conjunto de tareas por las cuales corresponde incluir su descripción dentro del indicador de acceso, particularmente en el eje referido a la disponibilidad de infraestructura y tecnología.

Si bien este proyecto se formaliza en abril de 2013 con su decreto de creación, su inicio debe registrarse en 2008 cuando el SNMP firma un acuerdo de cooperación con el Instituto Nacional del Audiovisual de la República Francesa (INA). Por medio del mismo, el organismo francés colaboraría con asesoramiento y capacitaciones sobre inventariado, almacenamiento, restauración y explotación del archivo audiovisual.

Para el cierre del periodo se habían digitalizado alrededor de 29.000 documentos audiovisuales en propiedad de Canal 7 y Radio Nacional. Gran parte de este material se volcaba en forma organizada al portal digital de acceso público llamado Prisma (<http://www.archivoprisma.com.ar/>). Lanzada a fines de 2015, esta plataforma permite al público general acceder a las piezas sonoras y visuales recuperadas de los medios estatales, del Archivo General de la Nación y de la Biblioteca Nacional a partir del proceso tecnológico de conservación digitalizada. En este sentido, Prisma fue una experiencia que logró la articulación entre la radio y la televisora, pues hasta allí llegan archivos digitalizados provenientes de LRA 1 y de Canal 7. Los documentos en su versión *on-line* se publican en una calidad reducida, según lo contemplado en la normativa (art.3). Para el acceso a las producciones en alta resolución existe un protocolo de solicitud.

La información oficial señala que el archivo existente en los medios de RTA S.E. suma aproximadamente 200.000 documentos audiovisuales registrados en distintos formatos. La actividad completa que supone este espacio incluye la conservación de los originales, su organización, limpieza y digitalización. A partir de allí el material es volcado al portal digital para su acceso público. Para cumplir con estos objetivos fue fundamental la adquisición de un equipamiento tecnológico específicamente destinado a tal función llamado *Transfer High Definition*, con la capacidad de digitalizar formatos de 16mm, Súper 16mm, 35mm, Súper 35mm, sonido óptico y magnético.

Además, debieron construirse dos bóvedas para el almacenamiento y conservación de los formatos originales en condiciones de temperatura y humedad controladas. Una de ellas se encuentra en la planta transmisora de Radio Nacional Buenos Aires en la localidad de Pacheco y la otra se instaló en el edificio de Canal 7.

Según la memoria del balance contable de RTA S.E. de 2010, ese año se aprobó la compra del equipo para digitalizar el archivo fílmico del canal. Un año más tarde, el organismo informaba la instalación de la bóveda de conservación del material audiovisual del archivo restaurado.

Todo el material de este archivo disponible en internet es alojado en los servidores de Youtube para su reproducción, a partir del acuerdo existente entre la compañía y RTA. S.E. Esta modalidad implica alojar una versión de este archivo de patrimonio nacional en una plataforma digital extranjera de alojamiento y reproducción. Además, esto impide opciones de descarga directa o de “catalogación colectiva” por las características tecnológicas del reproductor elegido (Rivero, 2016).

Desde Radio Nacional, Addesi señala como una deuda del periodo no haber podido consolidar una base archivística organizada para el uso periodístico interno del material digitalizado de la emisora. Según su visión, Prisma no logra cumplir esa función pues está destinada a un uso público y no reúne la totalidad de las piezas radiofónicas hasta el momento. Además, el programador afirma que los audios cargados han quedado relegados detrás de los documentos audiovisuales (entrevista a Addesi²⁹²).

8.5 Diversidad y pluralismo en Canal 7 y Radio Nacional Buenos Aires. Los debates sobre la agenda en la esfera audiovisual comercial y concentrada

En el desarrollo de los indicadores que guían el diseño metodológico se ha señalado que la dimensión del acceso a variedad de contenidos debe atender a las posibilidades de la población para elegir opciones en una oferta mediática que exprese diversidad y pluralismo. También se ha planteado que existen diferentes formas posibles, que no son independientes de sus contextos, para alcanzar ese ideal en el mapa audiovisual.

En este apartado se intenta reconstruir la propuesta generada a lo largo del sub-periodo por Canal 7 y Radio Nacional Buenos Aires para interpretar las exigencias de diversidad y pluralismo. Además, las mismas forman parte de los objetivos y obligaciones impuestas por la LSCA a esos medios (arts. 121 y 122).

Realizar la reconstrucción propuesta de manera exhaustiva requiere una labor de tal extensión y complejidad que excede las posibilidades de esta tesis. La amplitud del

²⁹² Entrevista personal a Mariano Addesi, citada anteriormente.

periodo seleccionado y la gran variedad y cantidad de producciones a analizar precisan un esfuerzo investigativo separado y complementario a este trabajo. Sin embargo, es posible marcar algunos trazos de tendencias evidenciadas en los contenidos generados por los medios con el foco puesto en la diversidad y el pluralismo. Este objetivo se logra a partir de combinar los resultados ofrecidos por otras investigaciones con testimonios recuperados en entrevistas personales, a lo que se suma la revisión de las grillas anuales de programación de los medios durante el periodo elegido. A partir de esta triangulación de métodos y datos se obtiene un conjunto de informaciones y evaluaciones que permite construir una descripción del proceso con la atención puesta en la variedad de contenidos ofrecidos por Canal 7 y Radio Nacional. De tal forma, los apartados que siguen entregan información sobre:

- la concepción de diversidad y pluralismo manejada por los directivos de los medios;
- la diversidad de tematizaciones en los contenidos ofrecidos;
- la diversidad de fuentes utilizadas;
- la diversidad de perspectivas incorporadas;
- la diversidad de audiencias convocadas;
- la diversidad de géneros mediáticos producidos;
- la diversidad de zonas geográficas representadas;
- y el pluralismo en las expresiones políticas representadas.

Esta segmentación surge de los mandatos reconocidos en este trabajo para la constitución de medios públicos (ver apartado 2.6) y de la información disponible surgida de la combinación de métodos y datos. Al mismo tiempo, las reflexiones que siguen se complementan en el apartado 9.2.2 en el que se trabaja sobre las dinámicas reproducidas en los medios analizados para la construcción de la programación.

8.5.1 Objetivos y tendencias en la programación de Canal 7 y Radio Nacional Buenos Aires

La revisión de las grillas anuales de programación de Canal 7 y Radio Nacional Buenos Aires permite observar algunas líneas de trabajo en ambos medios para trazar un panorama general de las búsquedas artísticas, estéticas y editoriales expresadas por los contenidos generados. Por motivos de extensión y de viabilidad se focaliza la atención en la AM 870 de Radio Nacional Buenos Aires, por tratarse de la señal con mayor visibilidad pública e historia dentro de la estación de cabecera. Las tres emisoras FM de

la misma institución (Nacional Rock, Nacional Clásica y Nacional Folklórica) tuvieron programaciones diferentes y particulares durante los años analizados, pero no son abordadas en este apartado.

En la AM 870 se observa a lo largo del sub-periodo un paulatino pero creciente proceso de “politización” de la programación, producto de la lectura que hacía la dirección de la radio sobre el contexto político del país. Esta tendencia se entiende a partir de la inclusión en los horarios *prime-time* de la radio de conductores y columnistas con un marcado interés por el análisis y abordaje de los temas de actualidad política y social (entrevistas a V. Muleiro, Sagardoyburu y Gordon²⁹³).

Un ejemplo de este movimiento es el caso de Héctor Larrea con su *Vuelta Nacional*, con un perfil más volcado hacia contenidos culturales o de interés general. De horarios de la segunda mañana en 2010 y 2011 pasó en 2012 a espacios de la tarde, para finalmente desembarcar en la FM Nacional Folklórica en 2015. Este mismo proceso se observa en la aparición como conductores radiales de periodistas con un rol protagonista en Canal 7, tal es el caso de Luciano Galende, Carlos Barragán y Cynthia García, quienes participaban del programa 6-7-8, de notorio sesgo político. Esta tendencia puede notarse en el repaso de los principales nombres que marcaron los horarios centrales durante el periodo: Mario Wainfeld, Eduardo Anguita, Horacio Embón, Roberto Caballero y Carlos Polimeni. Pese a esta tendencia, la AM de cabecera mantuvo durante el sub-periodo un programa deportivo para la tarde-noche, donde las figuras inalterables fueron Gustavo Vergara y Roberto Perfumo, este último incluido en la radio desde 2008.

En todos los testimonios registrados se sostiene la idea de una programación crecientemente informativa y marcada por los temas de actualidad política. Los espacios musicales y culturales fueron perdiendo peso durante los días de la semana para asentarse en la grilla de los fines de semana. Por otra parte, un gran aporte a la programación de la emisora lo realizó Alejandro Dolina, quien llevó su programa a la medianoche de la AM 870 durante 2010 y 2011. Esta incorporación garantizaba una audiencia fiel y constante, con la potencialidad de abrir la puerta al conocimiento del resto de la programación.

Por el lado de Canal 7 se destaca la continuidad de algunas líneas centrales de la programación iniciadas en el periodo anterior. Allí es posible incluir la política de

²⁹³ Entrevistas personales realizadas para este trabajo, citadas previamente.

acompañar a las selecciones nacionales deportivas en sus presentaciones internacionales. Aquí debe apuntarse la producción integral en HD que hizo Canal 7 del Mundial de Hockey disputado en la ciudad de Rosario en 2010. Se trató de la primera transmisión en alta definición de estas características a cargo de la emisora, con la emisión de los partidos en vivo del conjunto nacional y con la generación de la imagen internacional para ser tomada en el resto de los países.

Cuatro años más tarde Canal 7 fue la única televisora de aire argentina con los derechos para transmitir los partidos del Mundial de Fútbol de Brasil. En esa oportunidad se conformó un equipo de 60 trabajadores para la producción integral de 300 horas de emisión en vivo desde tres estudios diferentes montados para la ocasión (uno de ellos fue el estudio móvil). En efecto, Canal 7 transmitió 32 partidos en vivo de ese mundial junto a DeporTV (señal deportiva del Ministerio de Educación). En esta misma trayectoria deben incluirse las transmisiones del Mundial de Fútbol de Sudáfrica en 2010; de los Juegos Olímpicos de Beijing en 2008 y de Londres de 2012; al igual que la emisión de los mundiales de básquet de Turquía en 2010 y de España en 2014.

Esta política vinculada a la programación deportiva, que no se agota en los ejemplos señalados, estaba potenciada por la continuidad del programa Fútbol para Todos, que mantenía a Canal 7 como la principal pantalla de televisación de los partidos del fútbol argentino de primera división durante los fines de semana²⁹⁴. A esto se sumó en 2012 la transmisión de la competencia automovilística nacional del Turismo Carretera. De tal forma, si bien se trata de una política que surge en el periodo anterior, asume desde 2008 un impulso definitorio a partir de las nuevas capacidades tecnológicas de la emisora, la ampliación del programa Fútbol Para Todos y la decidida inversión en la compra de derechos. Este escenario contrasta con las dificultades demostradas por Labate (2016b) para la puesta en marcha de esta línea de trabajo en 2006, vinculadas a las escasas capacidades económicas de la empresa estatal y a las dificultades en la negociación de derechos.

En continuidad con una línea de programación histórica en el canal, se mantuvo la transmisión en vivo de festivales populares de música, particularmente en temporada de verano. La novedad durante los años revisados pasó por la mejora en la calidad técnica de las emisiones y en la ampliación de los canales de reproducción a partir de las señales en *streaming* en internet.

²⁹⁴ Fútbol Para Todos agregó en 2011 la televisación de los partidos de la Primera B Nacional, segunda categoría de la Asociación del Fútbol Argentino.

Al menos dos espacios iniciados en el sub-periodo anterior cobraron protagonismo durante esta etapa: la emisión sobre cocina argentina *Cocineros Argentinos*, con una aceptación amplia en la audiencia, y el programa de análisis de medios de comunicación, 6-7-8, que se convirtió en un programa de análisis político con marcado sesgo oficialista en el *prime-time* televisivo. En el mismo mapa de continuidades se inscriben los acuerdos con el Canal Encuentro para la emisión de documentales y otras producciones generadas por la señal del Ministerio de Educación.

Hubo al menos dos nuevos géneros en los que la emisora estatal demostró un impulso particular desde 2010 en adelante. Por un lado, fue evidente la intención de cubrir con nuevas propuestas una franja destinada a las audiencias infantiles y adolescentes. En esos intentos se incluyen *Caja Rodante* en 2011, *1000 manos* en 2012 y *Una tarde cualquiera* desde 2013. Este último programa convocaba a colegios y clubes a participar de debates tanto con su presencia en el estudio como en espacios digitales interactivos. Se trató de una experiencia que trató de fomentar en el público adolescente instancias reconocidas como de retroacción dentro del indicador de acceso ciudadano.

Puede destacarse también la aparición del segmento de la programación ocupado por emisiones de la señal infantil Paka Paka, nacida en 2010 en el ámbito del Ministerio de Educación. En este contexto Canal 7 incluyó en su grilla en 2013 títulos con importantes repercusiones como *C.A.P.O.S. (Club Atlético de Pibes Organizad@s en Secreto)* o *Las asombrosas aventuras de Zamba*, ciclo de animación de factura nacional que recupera momentos y figuras de la historia nacional. Cabe recordar que la LSCA obliga a los medios de RTA S.E. a destinar como mínimo tres horas a contenidos dedicados al público infantil (art.121).

Por otra parte, un eje central del periodo en la grilla de Canal 7 fue la inclusión de ficciones nacionales. Con este planteo se incluyeron producciones asumidas por la emisora, generalmente bajo la forma de coproducción (*En Terapia*, *Los siete locos* y el *lanzallamas*, o *Variaciones Walsh*, entre otras), y también se tomaron series surgidas del Plan Operativo de Fomento de la Televisión Digital (*La viuda de Rafael*; *Los pibes del puente*; *Entre horas*; *Muñecos del destino*; *Las 13 esposas de Wilson Fernández*; *Memorias de una muchacha peronista*; entre otras). El impulso de esta iniciativa lo constata Carboni cuando señala que entre 2002 y 2015 circularon por la emisora estatal

66 programas de ficción, y de estos casi 70 % se emitió en la etapa 2011-2015²⁹⁵.

Dentro de los proyectos originales del canal en la búsqueda de hacer una lectura televisiva y plural de contenidos culturales puede recuperarse una amplia gama de programas. Entre ellos se cuentan: los ciclos de clases magistrales realizadas en 2012 y 2013 por el escritor Ricardo Piglia (*Escenas de la novela Argentina y Borges, por Piglia*); los ciclos de 2010 y 2013 para conocer la historia, los habitantes y el mundo cultural de los barrios marginados conocidos como “villas” (*Nacionalidad Villera y Corte Rancho*); o el ciclo en el que dos artistas como María Moreno y Daniel Santoro recorrieron la historia argentina desde el análisis de obras plásticas (*La patria a cuadros*). En esta misma senda se pueden ubicar series documentales históricas surgidas en 2010 y 2012 de la recuperación de archivos históricos (*Huellas de un siglo; Fotos. Retrato de un país y Clarín, un invento argentino*). En la misma lógica, el programa *Si te he visto no me acuerdo*, estrenado en 2014, se nutría con el material de archivo generado en Canal 7.

Se insiste en que esta descripción no intenta ser exhaustiva pero sí señalar, desde el repaso a las programaciones, los contornos que moldearon las búsquedas impulsadas en la pantalla de Canal 7 y en el aire de la AM 870 de Radio Nacional Buenos Aires.

Por último, en lo que significaba una acción inédita desde la recuperación de la democracia en el país, Canal 7 produjo en 2011 dos films de ficción sobre hechos históricos nacionales: *Revolución, el cruce de los Andes y Belgrano*. A partir de estas experiencias, en 2013 coprodujo la película infantil *Caídos del mapa*.

8.5.2 La interpretación de lo público y los debates sobre el pluralismo

Una argumentación reiterada en varias entrevistas a directivos de los medios analizados afirmaba que el rol al que eran convocados los mismos en el contexto mediático existente consistía en equilibrar las perspectivas políticas o miradas posibles sobre la actualidad y la historia reciente. En este sentido, el papel visualizado para estos medios era en muchas ocasiones representar los intereses, miradas o interpretaciones expresadas por la fuerza política que ejercía el Ejecutivo nacional.

Este planteo surgía de un diagnóstico previo donde se sostenía que la

²⁹⁵ Ver *¿La ficción televisiva argentina en descenso? Síntesis de las ficciones argentinas producidas y emitidas entre 2002 y 2015*. Disponible en <https://ornelacarboni.files.wordpress.com/2016/11/informe-ficciones-argentinas-en-descenso.pdf>. Última visita el 20 de junio de 2017.

concentración en la propiedad de las empresas audiovisuales reproducía un sesgo marcadamente opositor a la fuerza gobernante, particularmente desde el conflicto entre el kirchnerismo y las asociaciones patronales agrarias. Esta evaluación añadía que en estos medios con perfil opositor no se ofrecía espacio a miradas contrapuestas, o al menos que expresen los pareceres de un sector de la sociedad que en las instancias electorales acompañaba al Frente para la Victoria.

Desde allí se entendía entonces que la función de los medios estatales consistía, en ese contexto, en compensar y contraponer un conjunto de evaluaciones, temas y enfoques alternativos a los que se entendían eran dominantes en la esfera pública mediática. A continuación se reproducen algunas de las argumentaciones que sostienen esta idea:

Aspiro a medios públicos plurales y representativos de todo el espectro de opiniones del país, con todas sus variedades. Pero la agresividad de los medios concentrados restaba a la representatividad popular comprobada, y eso hacía que haya una tensión. Entonces había gente que no tenía voz. Entonces si no tenía voz en la radio no tenía ninguna voz. Eso es conflictivo y hace que ese modelo no se pueda cumplir (...) Nos interpelaba en ese cruce de caminos entre la búsqueda de una pluralidad fuerte bien entendida y la necesidad de dar voz a quienes apoyaban mayoritariamente un modelo que era execrado por los medios concentrados. Si me preguntás si es un campo de tensión, sí, es un campo de tensión. ¿Pero que hacés desde una radio pública si uno de los ministros principales del Ejecutivo es falsamente acusado de un triple crimen? ¿Te callas la boca? Es muy difícil. Hay que asumirlo como un campo de tensión.²⁹⁶

Creo que un medio de comunicación tiene que tener una línea editorial. No creo que lo público tenga que estar relacionado a lo incoloro, lo insípido y lo inodoro. Inevitablemente el canal disputó un momento de confrontación mediática en el que tuvo que jugar un rol claro, activo. En ese sentido la pluralidad fue una discusión con la UNESCO sobre cómo considerarla, ¿es intrínseca a tu pantalla o es en relación al marco mediático de tu país? En ese sentido la decisión fue clara. Si hacés un análisis de posturas parlamentarias, en el marco de los otros canales, estaba bastante bien, con las limitaciones que tenía, y en el marco de una confrontación con el Grupo Clarín, en el que de repente te ves en el Coliseo Romano con un tridente y tenés en frente al cocodrilo. Creo que la discusión tiene que tener una perspectiva histórica, un análisis de la coyuntura.²⁹⁷

Coincidente con estas reflexiones, el presidente del directorio reconocía públicamente esa interpretación de la obligación legal de los medios de RTA S.E. de

²⁹⁶ Entrevista a Vicente Muleiro, vicedirector de Radio Nacional, citada previamente.

²⁹⁷ Entrevista a Martín Bonavetti, director de Canal 7, citada con anterioridad.

“respetar y promover el pluralismo político, religioso, social, cultural, lingüístico y étnico” (art. 121). Así lo expresaba Bauer en 2013 en una entrevista a un medio gráfico:

Muchos piensan que los medios públicos deben ser neutrales. No son ni deben ser neutrales. No existe la neutralidad de los medios. Tampoco existe el concepto que algunos llaman de “parcelar”. Es decir: tanto porcentaje de los medios para esta mirada, tanto para aquella otra, tanto para otra. No creemos en ese concepto. Vamos a trabajar todos juntos en la construcción de un nuevo mapa mediático. Un escenario en el que no haya un grupo monopólico y una sola mirada circulando, sino donde estemos todos representados. Los medios públicos debemos tener un rol fundamental para avanzar como sociedad.²⁹⁸

Con un planteo similar Bauer defendía tres años antes la diversidad expresada por Canal 7 y reafirmaba la idea de colocar a los medios estatales en un rol compensatorio o equilibrador de las perspectivas políticas expresadas en la totalidad del escenario mediático:

El canal es plural en cuanto a su propuesta, es un canal diverso. Esto se observa, por ejemplo, en los premios Martín Fierro que contienen desde una nominación para Enrique Pinti y para 6-7-8, hasta una nominación para una tira como *Ciega a Citas*. A algunos les molesta el programa 6-7-8, pero para mí es una voz muy interesante en este proceso de la comunicación y de la televisión en la Argentina; una voz que suena como una campanita, pero que se transforma en una enorme campana para que haya otro sonido. Esa diversidad es la que queremos y se hace en el marco de la televisión pública, estatal; es ahí donde surge la otra voz, casi como modelo de resistencia cultural, y eso me parece muy valioso (...) El canal responde a un gobierno democrático, constitucional, votado por la mayoría del pueblo argentino, y me parece justo que ese gobierno que fue votado, que fue elegido, se pueda expresar en esta señal. (González, 2010: 191)

De los testimonios se desprende que esta perspectiva fue constante a lo largo de la etapa analizada en este capítulo, fue explícita y fue compartida por los directivos de los medios.

La cita a 6-7-8 resulta ilustrativa de esta perspectiva pues se trató de una emisión que comenzó en 2008 abocada al análisis de las coberturas realizadas por otros medios de comunicación sobre temas de actualidad, pero con el correr de los años combinó ese objetivo con el análisis político. Este programa asumió notoria centralidad en la programación desde 2009 y logró concitar una audiencia relevante y fiel. Una

²⁹⁸ Ver “A muchos les molesta el medio público” en *Página 12* del 28 de abril de 2013. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/espectaculos/19-28501-2013-04-28.html>. Última visita el 11/06/2017.

característica destacada fue su oficialismo explícito y la auto-percepción de ejercer una tarea militante²⁹⁹. Estas definiciones eran defendidas por sus protagonistas desde el argumento de ofrecer a la audiencia un equilibrio o un contrapeso a las coberturas realizadas por el resto de opciones del sistema mediático concentrado³⁰⁰. Así lo explicaba Galende, su conductor desde 2010:

¿Un programa de apoyo explícito al Gobierno? Sí, claro que sí. Muy explícito. 6-7-8 se califica a sí mismo jocosamente de mierda oficialista, y en eso somos más honestos que otros. Decimos lo que somos (...) Nosotros compensamos el mensaje hegemónico contra el Gobierno y divulgamos su pensamiento.³⁰¹

Si bien no puede reconocerse a la emisión como expresiva de toda la programación del canal y de la AM 870, las características reseñadas son expresivas de la percepción de los directivos de esos medios en torno al rol desempeñado por los medios estatales en el contexto mediático durante la etapa analizada, particularmente en el análisis político. Además, los panelistas y conductores del programa conducían también emisiones o tenían participación en Radio Nacional Buenos Aires.

Esta definición sobre el papel de estos medios debe enmarcarse en un proceso político nacional más amplio iniciado en 2008 a partir del conflicto entre el Gobierno nacional y las asociaciones patronales agrarias. Desde ese año se verifica una dinámica de confrontación directa, pública y permanente del PEN y algunos grupos mediáticos comerciales (particularmente el Grupo Clarín), identificados desde el Gobierno como representantes empresarios y mediáticos de la oposición político-partidaria y del *establishment* económico (Kitzberger, 2010).

Desde la dirección del canal se reconocía el protagonismo del programa y el nivel de identificación generado en la audiencia. Pero también se destacaba que el impacto generado por 6-7-8 influenciaba la percepción social general sobre la totalidad de la emisora. Así lo explicaba Bonavetti:

²⁹⁹ Algunas de estas observaciones pueden comprobarse en dos piezas del programa. Una tomada al azar, correspondiente al 20 de enero de 2013, y otra seleccionada especialmente pues fue la emisión en la jornada de la muerte del ex presidente Néstor Kirchner el 27 de octubre de 2010. Disponibles en: https://www.youtube.com/watch?v=cdsKED_5gQc y <https://www.youtube.com/watch?v=be4tLBUrMvI>. Última visita el 20/07/2017.

³⁰⁰ Ver “Hasta acá” en Página 12 del 20 de marzo de 2010. Allí la periodista Sandra Russo, participante del programa 6-7-8 resume en un artículo de opinión la argumentación señalada. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-142385-2010-03-20.html>. Última visita el 20/07/2017.

³⁰¹ Ver “6,7,8, el programa de los Kirchner” en *El País* del miércoles 28 de julio de 2010. Disponible en: https://elpais.com/diario/2010/07/28/internacional/1280268009_850215.html. Última visita el 20/07/2017.

Las pantallas se desperfilan en función de los programas que más repercusión tienen. El canal no estuvo exento a la *seisieteochización* de la pantalla. El programa en ese sentido afectó al canal. Lo pudo haber afectado más si no hubiésemos sido conscientes de eso. Pero en algún sentido se perdió una gran oportunidad de reformularse. Y al mismo tiempo en un momento se transformó como en una escuelita de militancia a distancia. Hubo un error en la lectura de lo que era ese programa.³⁰²

Las definiciones reseñadas son confirmadas por los periodistas de planta de la AM 870 (todos ellos con más de quince años en la emisora) como generadoras de prácticas con consecuencias en el aire de la radio. Pero al mismo tiempo, los testimonios recogidos coinciden en remarcar la búsqueda de una agenda de temas y enfoques diferenciados a los propuestos en las emisoras comerciales. En este sentido, observan la generación paulatina de una sensibilidad pública en términos de reconocer objetivos periodísticos enfocados en la construcción de ciudadanía. A continuación se presentan algunas de esas reflexiones:

Debió haber sido más constante una apertura mayor a cierta pluralidad de voces. Hubo vaivenes, hubo momentos en que se abrió más el juego para dar lugar a voces no necesariamente oficiales. Eso debió haber sido más constante. No necesariamente condiciona opiniones o es un giro en la línea editorial dar lugar a determinadas expresiones, o abrir el juego en la cobertura periodística del día a día a las voces opositoras. Mientras esté la voz del Gobierno en los medios públicos y esté contrapuesta con otras voces es un ejercicio periodístico sano que en algunos momentos ha faltado.³⁰³

(Un punto bajo) fue no abrirse más a otras voces. Creo que todo se fue incrementando. El tema es que la radio se volvió muy política. No había otras propuestas distintas a cosas ligadas a lo político. En ese marco, si se llamaba a un opositor, pocas veces se lo llamaba para realmente escuchar y decir “qué interesante eso”. Eso fue así. Pero la valoración de lo público en la radio cada vez fue más fuerte, se fue arraigando esto. Cuando digo lo público y el valor de lo público estoy hablando de eso en relación a una radio puramente comercial. Cuando pensabas en la línea editorial, en lo noticiable y en la jerarquización de lo noticiable pensabas en el impacto en la ciudadanía, en el valor a futuro, en la construcción del ciudadano. Se fue incorporando como cultura de la radio. Era como una sensibilidad de la radio nacional. Fueron muchos años en que la gente, incluso la que fue entrando, lo fue incorporando.³⁰⁴

En los 3 o 4 años anteriores (2015, 2014, 2013) la voz de la radio pública era una voz distinta a las que escuchabas. Entonces esa apuesta tuvo su eco (...) Para mi hubo un cambio muy interesante que comenzó en el comienzo del kirchnerismo y se terminó de plasmar después de la ley (de servicios audiovisuales), que fue la búsqueda del contenido federal, la participación de todas las voces. Había una apertura para escuchar a aquello que estuviese por

³⁰² Entrevista a Bonavetti, citada previamente.

³⁰³ Entrevista a Hernán Mundo, periodista de Radio Nacional desde 1998, citada anteriormente.

³⁰⁴ Entrevista a Inés Gordon, productora de Radio Nacional desde 2000, citada con anterioridad.

fuera del discurso único. Cinco o seis años para atrás había una agenda de temas marcados por los medios más masivos como Clarín, La Nación y Canal 13, y la radio trataba de ser todo el tiempo alternativa. Había una idea de programación, y una idea de escuchar las voces más disidentes en relación a los otros medios, pero quizás no en relación a la idea política.³⁰⁵

Los testimonios citados en este apartado no deben entenderse como representativos de todas las opiniones de los trabajadores y realizadores, pero permiten reconstruir un perfil bastante visible del sesgo editorial reproducido por los medios analizados. Algunas de las características reseñadas son contrastadas en el siguiente punto a partir de análisis más sistemáticos sobre los contenidos de Canal 7 realizados durante el periodo.

8.5.3 Diversidad y pluralismo en Canal 7. La diferenciación en la agenda periodística y el sesgo oficialista

Se ha señalado al inicio de este capítulo sobre la dificultad para evaluar los contenidos de los medios analizados en términos de diversidad y pluralismo en un proceso tan extenso como el abordado y en la cantidad de producciones que Canal 7 y la AM 870 de Radio Nacional emitieron en esta etapa. A partir de ello se ha analizado cualitativamente las programaciones de estos medios en los años seleccionados para reconocer tendencias en las líneas de acción centrales referidas a la programación. A esto se ha agregado una reconstrucción de la concepción sobre el pluralismo que asumieron los máximos responsables de Canal 7 y Radio Nacional a partir del análisis de las entrevistas personales realizadas.

Por último, se plantea en este apartado el análisis de los resultados arrojados por los únicos informes sistemáticos realizados durante el periodo sobre los contenidos de Canal 7. De tal forma, se propone aquí una reflexión sobre los datos ofrecidos por: el informe sobre pluralismo político en medios públicos producido por la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual en 2013; los Monitoreos de programas noticiosos realizados por el mismo organismo en 2013, 2014 y 2015; y la aplicación de los indicadores de calidad para emisoras públicas de UNESCO que realizó en 2015 la FSOC-UBA en un estudio sobre Canal 7. De este último trabajo se retoman

³⁰⁵ Entrevista a Marita Sagardoyburu, productora en Radio Nacional desde 1992, citada previamente.

los capítulos que abordan las dimensiones referidas a la “diversidad cultural” y la “concepción pública y democrática de la actividad periodística”.

Antes de avanzar con el análisis debe consignarse que la misma realización de estos estudios marca un enriquecimiento del nivel de retroacción en el indicador de acceso ciudadano, pues se trata de instancias de auditoría del funcionamiento de los medios estatales. Del mismo modo, se aborda también aquella dimensión que incorpora el contacto con los productores, ya que todos estos informes fueron presentados ante realizadores y responsables de Canal 7 como insumo para su práctica profesional (entrevista a Beccaria; de Charras, 2015).

La Defensoría del Público presentó en 2013 un informe sobre pluralismo político en los medios públicos a partir de una denuncia presentada ante esa entidad³⁰⁶. Este documento enfatiza la dificultad de hallar una definición de pluralismo político desprovista de controversia. Pero señala que “el pluralismo interno es un valor que debe respetarse para abarcar la mayor cantidad de aristas que supone un hecho, y las opiniones que genera” (DPSCA, 2013: 2). Allí se diferencia entre pluralismo externo, verificado en la multiplicidad de prestadores de servicios de comunicación audiovisual, y pluralismo interno, referido a los contenidos incluidos en cada medio de comunicación. A partir de esto advierte que “existe un vasto marco jurídico a nivel internacional que atribuye a los medios públicos un plus de obligación frente a los medios privados en cuanto a abogar por un pluralismo político interno”. Pese a esto, afirma que no hay pleno acuerdo jurídico o académico respecto a una definición sobre pluralismo político interno en un medio público.

El informe señala que de esta situación se desprende la ausencia de un consenso respecto a la metodología más adecuada para mensurar ese pluralismo. De hecho, se apunta que existen investigaciones de distintos institutos públicos en Europa que difieren en sus abordajes, que han cambiado a lo largo del tiempo, y que presentan procedimientos cualitativos y cuantitativos.

A partir de estas observaciones la Defensoría del Público propuso evaluar el pluralismo político en los noticieros de los cinco canales de aire producidos en la Ciudad de Buenos Aires. El mecanismo establecido consistió en medir la participación en estos informativos de representantes legislativos nacionales como fuentes de la

³⁰⁶ El informe se impulsó a partir de una denuncia realizada el 13 de diciembre de 2012 (Actuación N° 7), que reclamaba a los medios de RTA S.E. “incluir distintas corrientes de opinión política en las grillas de programación de las estaciones de radio y televisión propiedad del Estado Nacional, atendiendo al objeto de respetar y promover el pluralismo político”.

información, a lo que luego sumaron la inclusión de fuentes partidarias sin cargos públicos. La medición se realizó en base al monitoreo a los programas noticiosos de las cinco señales capitalinas que se organizó en 6 muestreos durante 2013³⁰⁷.

El informe no incluyó la presencia de fuentes del Poder Ejecutivo (de diferentes jurisdicciones), pero remarca que aparecen sobrerrepresentadas en todos los canales en comparación al resto de las fuentes de carácter público. Según la Defensoría el Público, esto responde a la incidencia del gobierno jurisdiccional en la agenda pública mediática y las características del sistema presidencialista argentino. Por tanto, las noticias referidas a actos de gobierno se midieron en forma independiente.

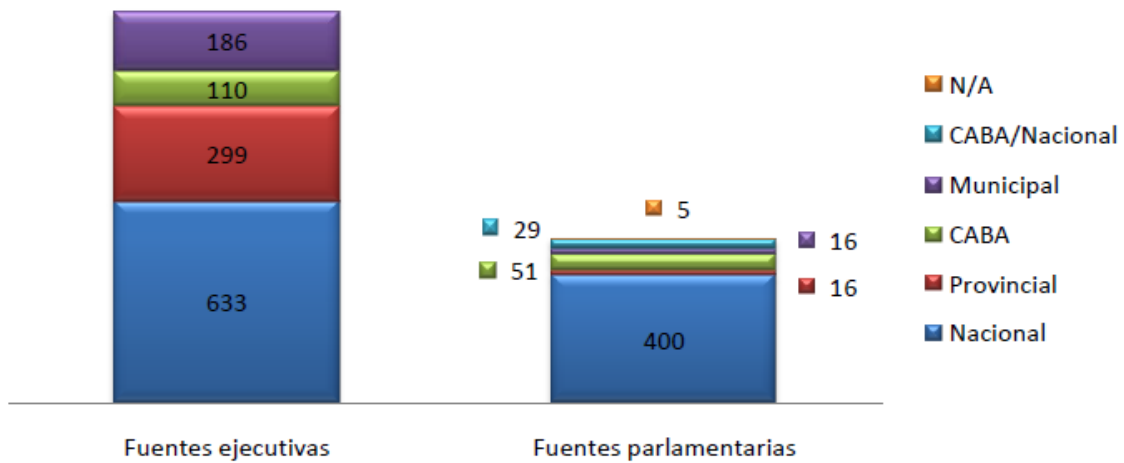
Una advertencia necesaria indica que en las dinámicas de funcionamiento de Canal 7 la gerencia de noticias funciona históricamente con una autonomía relativa respecto de la dirección ejecutiva del canal, situación que se mantuvo durante la etapa 2003-2015 (entrevistas a Arnaldo, Lufrano, Lázaro, Figueroa y Bonavetti³⁰⁸). Se entiende por autonomía la capacidad de la gerencia de organizar en forma independiente sus pautas de trabajo y la agenda periodística construida. La relatividad de esta autonomía refiere al diálogo existente entre el espacio periodístico y a dirección ejecutiva en la búsqueda de armonizar la programación en términos estéticos o de favorecer un abordaje integral de la pantalla del canal (entrevistas a Bonavetti y Figueroa).

La primera consideración que realiza el informe enfatiza la poca relevancia otorgada a las fuentes parlamentarias en los canales analizados, aún considerando que en agosto y octubre de ese año se realizaron elecciones primarias y legislativas. Sobresale además en la medición la notoria preponderancia otorgada a las fuentes del Poder Ejecutivo (en distintas jurisdicciones) en detrimento de aquellas ancladas en el Poder Legislativo. Así, de las 13.029 noticias analizadas sólo 517 (3,8%) incluyeron fuentes parlamentarias. En este total, Canal 7 reunió 33,1 % de las fuentes de este tipo y fue la señal que mayor cantidad de voces de legisladores incorporó en el periodo analizado. Además, sus noticieros realizaron más noticias con legisladores incluidos y entregaron más tiempo de aire a las mismas, en comparación al resto de los canales. Los gráficos a continuación lo expresan con claridad:

³⁰⁷ Los monitoreos se realizaron en las primeras semanas de los meses de febrero, abril, junio, agosto, octubre y diciembre de 2013.

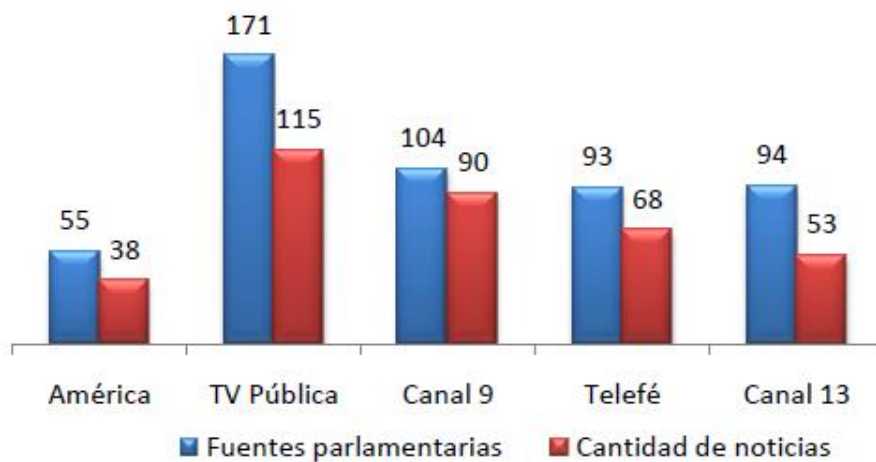
³⁰⁸ Entrevistas personales a Arnaldo, Bonavetti, Lufrano y Lázaro, citadas previamente, y a Carlos Figueroa, gerente de noticias de Canal 7 de 2012 a 2015, realizada el 30 de marzo de 2017 en CABA.

Gráfico 3. Proporción entre fuentes ejecutivas y parlamentarias según jurisdicción en los noticieros de los 5 canales abiertos de CABA (Primeras semanas de febrero, abril, junio, agosto, octubre y diciembre de 2013)



Fuente: Defensoría del Público (2013)

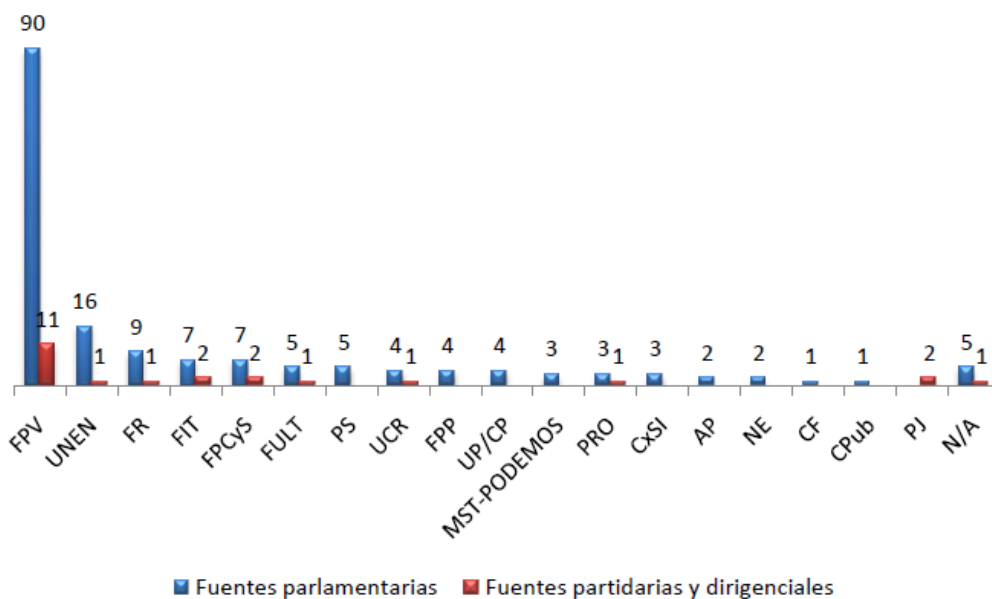
Gráfico 4. Cantidad de fuentes parlamentarias y de noticias en las que aparecen las mismas según canal de televisión



Fuente: Defensoría del Público (2013)

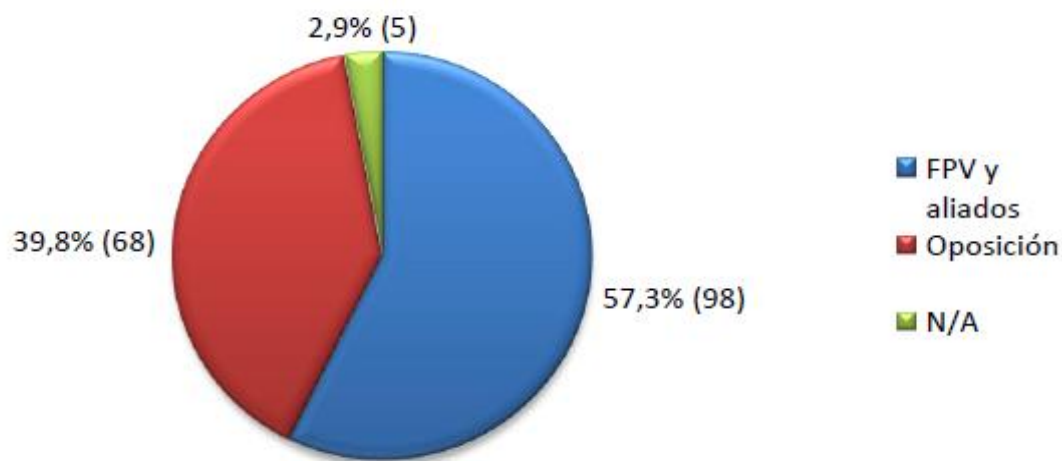
El informe también avanza en reconocer las proporciones de participación de fuentes parlamentarias, partidarias y dirigenciales sin cargos públicos en los noticieros de Canal 7 y del resto de los canales de aire de la CABA. Se presentan algunos de los gráficos aportados por el informe:

Gráfico 5. Fuentes parlamentarias, partidarias y dirigenciales sin cargos públicos según fuerza política en noticieros de Canal 7³⁰⁹



Fuente: Defensoría del público (2013)

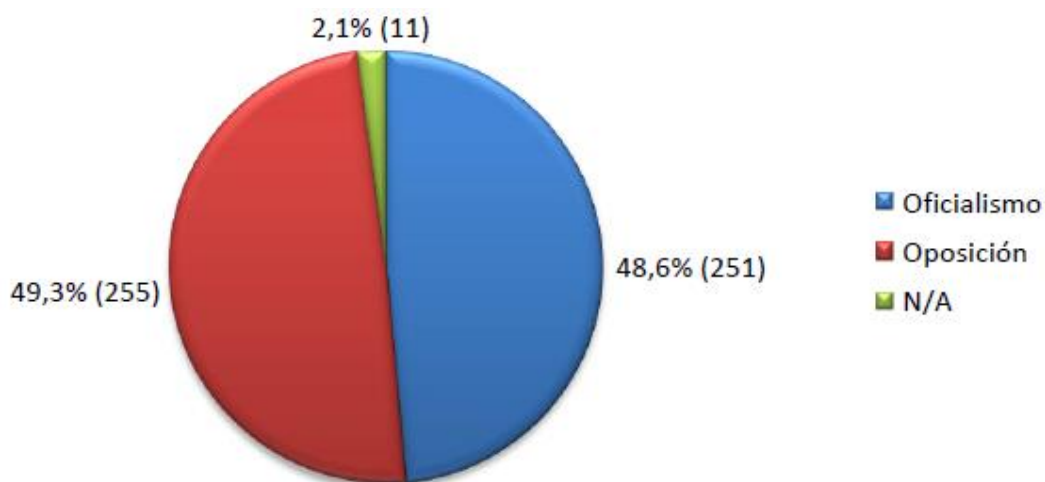
Gráfico 6. Proporción de fuentes parlamentarias oficialistas y opositoras en noticieros de Canal 7



Fuente: Defensoría del Público (2013)

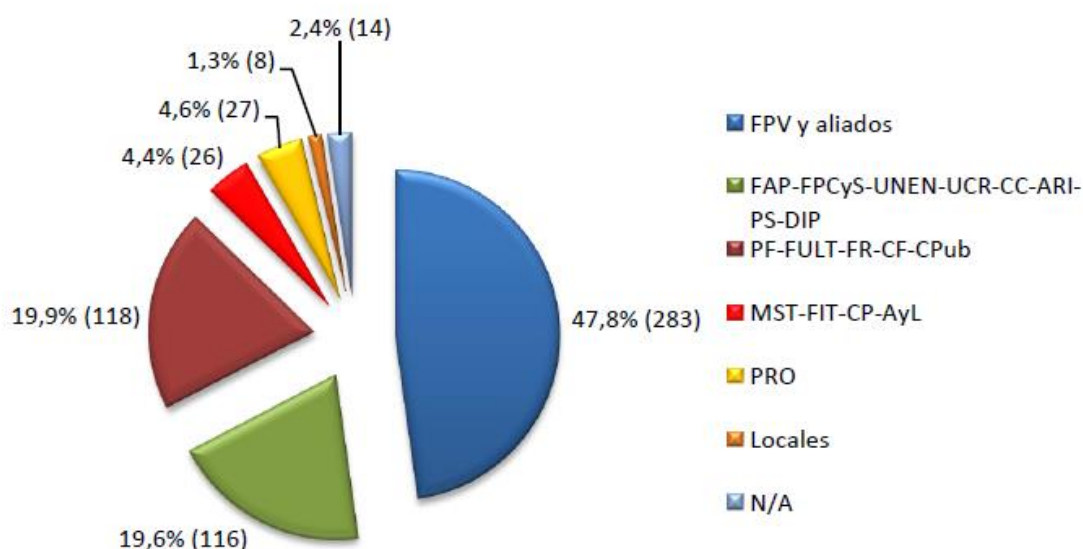
³⁰⁹ La opción N/A significa “No Aplica” y refiere a las noticias en que no son reconocidas claramente fuentes partidarias pertenecientes de fuerzas políticas.

Gráfico 7. Proporción de fuentes parlamentarias del oficialismo y de la oposición en noticieros de los 5 canales de aire de CABA



Fuente: Defensoría del Público (2013).

Gráfico 8. Proporción de fuentes parlamentarias, partidarias y dirigenciales sin cargos públicos según fuerza política en noticieros de los 5 canales de aire de CABA



Fuente: Defensoría del Público.

A partir del análisis del informe y de lo expresado en los gráficos es posible avanzar en algunas observaciones. Es mayoritaria la representación otorgada en los noticieros de Canal 7 a los legisladores oficialistas (57,3 % de oficialistas % y 39,8 %

de la oposición). Evaluadas las participaciones de las fuentes en términos temporales, la representación oficialista en este medio crece al 67,6 % del tiempo de palabra destinado a las fuentes parlamentarias. Sin embargo, sólo Telefé distribuyó en forma más ecuánime que el canal estatal las representaciones entre oficialistas y opositores (54,8 % de la oposición y 45,2 % del oficialismo) (DPSCA, 2013: 30).

Considerada la totalidad de noticias en los cinco canales que incluyeron fuentes legislativas, se comprueba una virtual paridad entre la cantidad fuentes legislativas del oficialismo y de la oposición. Tomadas todas las fuentes parlamentarias, partidarias y dirigenciales sin cargos públicos, el Frente para la Victoria (y sus aliados) fue el espacio más recuperado en los noticieros de todos los canales con 47,8 %, mientras el resto de las fuerzas se repartieron el 49,8 restante, por lo que se replica la paridad entre oficialistas y opositores. Sin embargo, no se constata paridad entre la fuerza oficialista y el resto de las fuerzas tomadas por separado.

Por otra parte, el informe explica que en al menos 56 de las 115 noticias con fuentes parlamentarias presentadas por Canal 7 se incluyó más de un de estas fuentes. Así se evidencia la incorporación de partes y contrapartes en aproximadamente la mitad de las noticias analizadas en este medio (Ídem, 2013: 32).

En diálogo con este estudio, el gerente de noticias de Canal 7 durante la realización del monitoreo cuestiona el alcance de este tipo de mediciones para evaluar con justeza la tarea de los informativos a su cargo:

Plantear que el pluralismo de un noticiero se determine por la cantidad de minutos que tiene un dirigente opositor en la pantalla es una mirada corta, más cuando esos dirigentes tienen pantalla de sobra en el resto de los canales. Eso es una discusión. El pluralismo tiene que medirse también con sectores sociales, políticos y culturales que no tienen voz en otros medios. Eso estaba de sobra. Teníamos una columna de discapacidad; de género; de violencia urbana con perspectiva de derechos humanos; de ámbitos culturales jóvenes emergentes. Eso también hace al pluralismo. Por otro lado, el pluralismo también te lo determina qué rol ocupás dentro de la agenda mediática. Nosotros éramos contra-hegemónicos. Disputábamos una agenda periodística contra los principales medios de Argentina. Intentábamos generar una agenda alternativa. Entonces: ¿qué generaba más pluralismo en todo el escenario mediático? ¿Nuestro noticiero, con una línea editorial clara, con columnistas, con opinión, donde quedaba claro de dónde hablamos, que tratábamos de contrarrestar un peso de todo el resto el escenario mediático? ¿O el noticiero de ahora que seguramente con mayor mixtura de voces hace seguidismo de la agenda de los medios comerciales privados? Lo primero que te define cuán plural sos es la

determinación de tu agenda, después son las voces que usas para cubrir esa agenda. Pero la determinación de esa agenda es fundamental.³¹⁰

Por último, el documento de la Defensoría del Público sostiene la necesidad de no reducir la concepción de pluralismo político a las representaciones partidarias y contemplar a la multiplicidad de actores sociales con participación en asuntos públicos. A partir de este planteo y de las reflexiones recuperadas del gerente de noticias de Canal 7 resulta oportuno complementar los datos conocidos hasta aquí con la información arrojada por el monitoreo a los programas noticiosos de los canales de aire de la Ciudad de Buenos Aires, realizado durante 2013, 2014 y 2015.

Estos monitoreos de la Defensoría del Público se realizaron en forma bimensual en las primeras semanas de los meses pares sobre los programas noticiosos de cada uno de los cinco canales de aire de la Ciudad de Buenos Aires. En ellos se combinaron procedimientos cualitativos y cuantitativos para captar lo que se reconocen como las tematizaciones o tópicos prevalentes, secundarios y terciarios en cada noticia analizada. Esto es, no debe entenderse al tópico como el tema de la noticia sino como “el resultado de un proceso de tematización a cargo del noticiero y mediante el cual el tema de la noticia es incluido dentro de un campo temático predefinido” (DPSCA, 2013b: 7). Por tanto, un mismo tema puede ser presentado de diferentes formas y presentar distintas tematizaciones.

Lo que el monitoreo registra entonces es la multiplicidad temática y semántica de cada noticia, pero reconoce los énfasis diferenciales en esa tematización. A partir de allí registra en cada noticia un tópico prevalente, un tópico secundario y un tópico terciario. Así, esta medición permite ofrecer una lectura con un mayor grado de complejidad sobre la propuesta periodística de los programas informativos. Además, permite observar el desempeño del noticiero de Canal 7 en relación a la actividad mostrada por el resto de los noticieros analizados. A continuación se presentan gráficos correspondientes a los monitoreos de 2013, 2014 y 2015:

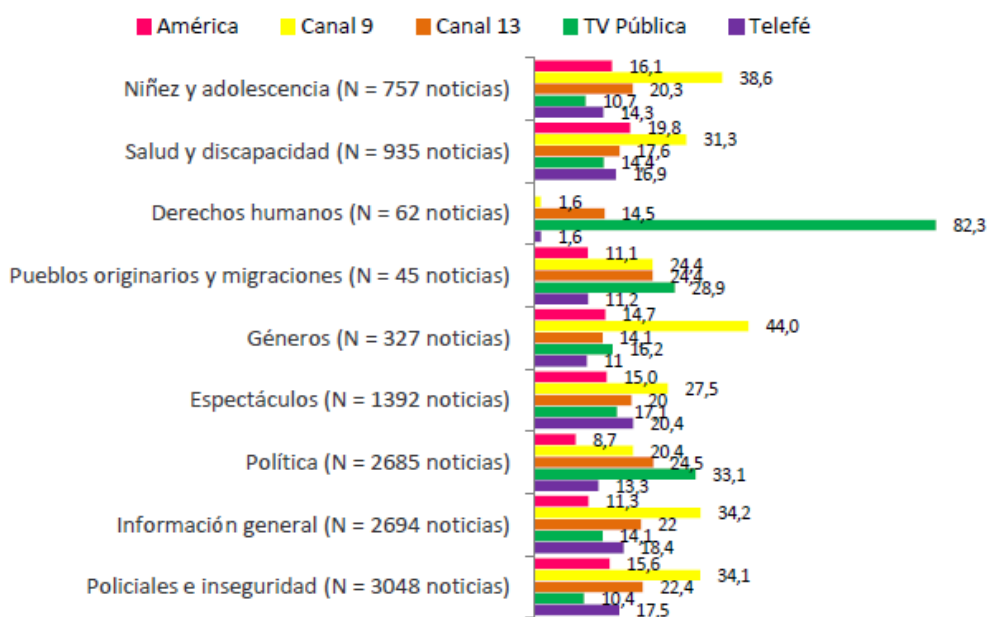
³¹⁰ Entrevista a Carlos Figueroa, citada previamente.

Gráfico 9. Distribución de los Tópicos Agrupados según cantidad y duración de las noticias en el monitoreo 2013³¹¹



Fuente: Defensoría del Público (2013b)

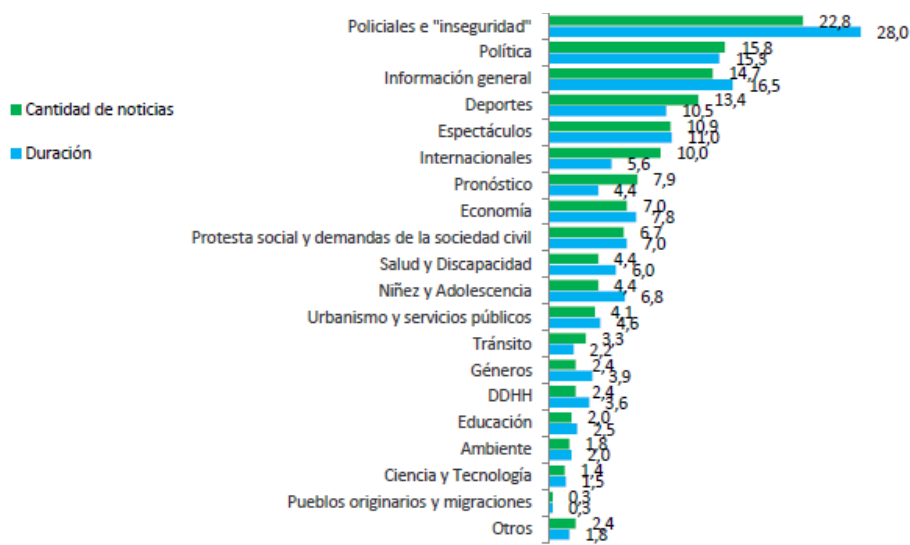
Gráfico 10. Contribución de cada canal a una selección de nueve tópicos agrupados, en cantidad de noticias en el monitoreo 2013



Fuente: Defensoría del Público (2013b)

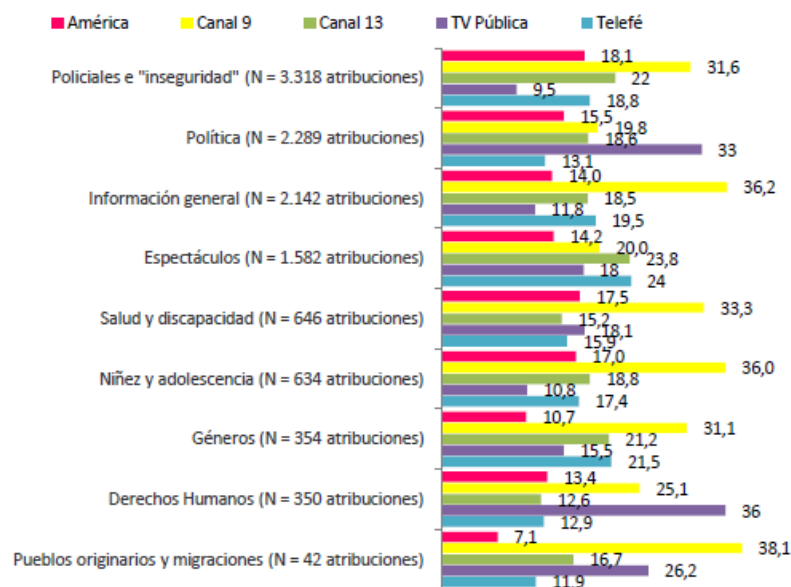
³¹¹ El análisis se realizó sobre un total de 13.029 noticias surgidas de la suma de todas las piezas entregadas por todos los canales. Cada canal tuvo una cantidad diferente de noticia en función de la cantidad de programas noticiosos ofrecidos y de la duración de las noticias.

Gráfico 11. Distribución de los tópicos agrupados según cantidad y duración de las noticias en el monitoreo 2014³¹²



Fuente: Defensoría del Público (2014)

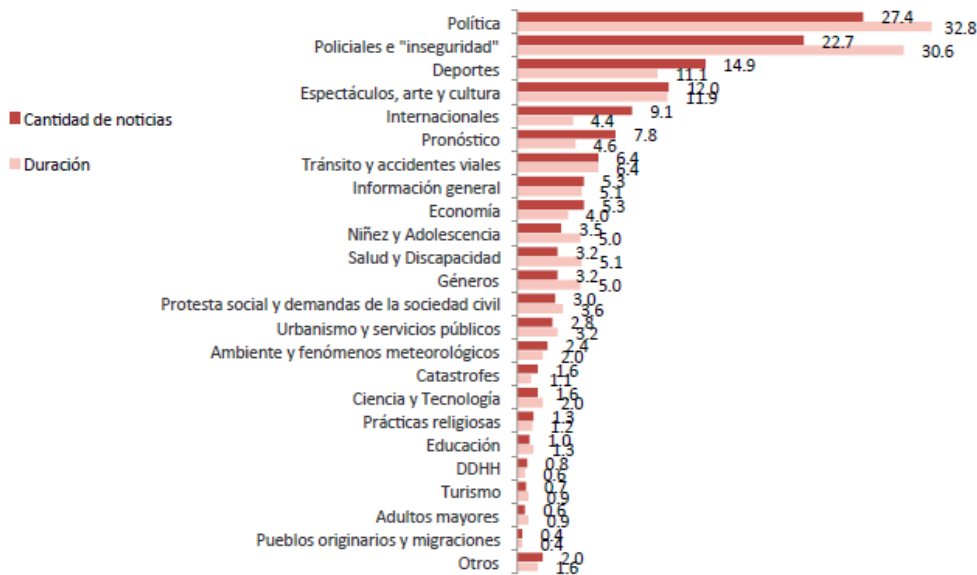
Gráfico 12. Contribución de cada canal a una selección de nueve tópicos agrupados, en cantidad de atribuciones en el monitoreo 2014



Fuente: Defensoría del Público (2014)

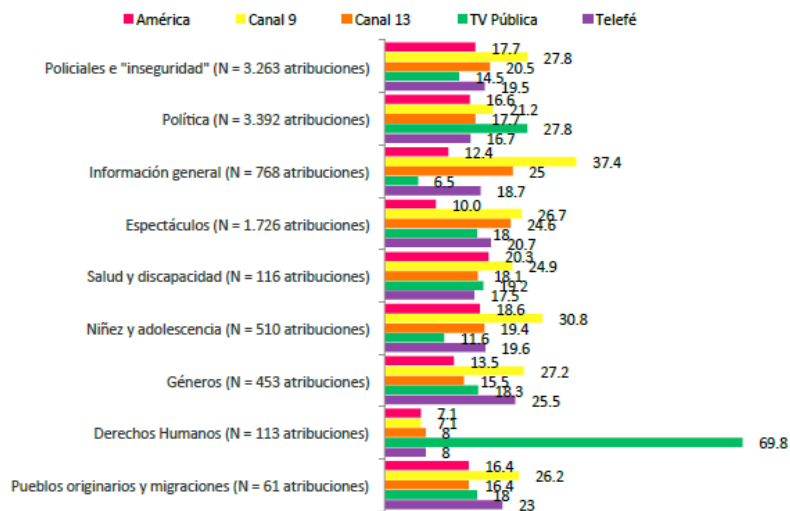
³¹² El análisis se realiza sobre un total de 14.528 noticias, surgidas de la sumatoria de piezas presentadas por los canales.

Gráfico 13. Distribución de los tópicos agrupados según cantidad y duración de las noticias en el monitoreo 2015³¹³



Fuente: Defensoría del Público (2015)

Gráfico 14. Contribución de cada canal a una selección de nueve tópicos agrupados, en cantidad de atribuciones en el monitoreo 2015



Fuente: Defensoría del Público (2015)

A partir del análisis de los informes y de la entrevista al responsable del área encargada de su realización es posible plantear regularidades en torno a las tematizaciones seguidas por el noticiero de Canal 7 en el abordaje de las noticias. Como

³¹³ Análisis realizado sobre un total de 14.375 noticias emitidas en todos los canales abordados.

puntos destacados, se resalta el aporte que hace a los tópicos de “Derechos Humanos” y “Política”. Como elemento de distinción debe destacarse la escasa relevancia otorgada en sus emisiones noticiosas al tópico de “Policiales e Inseguridad”, constituido con claridad como el eje que domina la producción noticiosa en los canales comerciales³¹⁴. En este sentido, los informes apuntan la notable diferencia en la cantidad de noticias dedicadas al tópico “Política” en Canal 7 en relación a los medios comerciales. Al mismo tiempo, se destaca la sustancial diferencia entre la televisora estatal y el resto de los canales en el uso de fuentes de información del ámbito público. En forma inversa, en las emisoras comerciales dominan las fuentes privadas, entre las que se incluyen a transeúntes, testigos ocasionales o protagonistas de historias de vida (DPSCA, 2013b, 2014 y 2015; entrevista a Becaria³¹⁵)

Sin embargo, las mediciones advierten sobre el poco peso que tienen en la agenda de los noticieros de Canal 7 los tópicos vinculados a “Salud y Discapacidad”, “Niñez y adolescencia”, “Pueblos originarios y migraciones” y “Educación”. Estas observaciones quedan reflejadas en el gráfico correspondiente al monitoreo de 2014:

Gráfico 15. Distribución del tópico prevalente según cantidad y duración de las noticias en Canal 7 (2014)



Fuente: Defensoría del Público (2014)

³¹⁴ La aparición del tópico “Política” como dominante en 2015 en todos los canales responde a la cantidad de procesos electorarios en diferentes distritos que hubo durante ese año.

³¹⁵ Entrevista realizada para este trabajo, citada previamente.

Las mediciones relevadas permiten confirmar, al menos en parte, la existencia de elementos diferenciadores en la construcción de la agenda informativa de Canal 7 en relación al resto de los canales de aire de la Ciudad de Buenos Aires. Esto se entiende mejor si se recuerda que el reconocimiento de los tópicos preponderantes supone la tematización prioritaria sobre temas diversos, esto es, el enfoque preferente sobre las noticias.

Por otra parte, el tópico “Espectáculos”, ubicado entre los cinco más importantes, era cubierto en la emisora estatal con el abordaje de obras, la mención a artistas o reportajes sobre espectáculos artísticos, pero no trataban asuntos de la vida privada de los artistas, reconocidos generalmente como temas de “la farándula”. Esta característica se repetía en la AM 870 y marcaba una diferenciación importante con el resto de los noticieros y radios comerciales (entrevistas a Figueroa, Gordon y Beccaria³¹⁶).

También destaca dentro de los primeros 10 tópicos aquel que refiere a la “protesta social y demandas de la sociedad civil”, pues su inclusión en la pantalla supone la visibilidad de representaciones políticas minoritarias o que desbordan la organización partidaria. Al mismo tiempo, el área encargada del estudio en la Defensoría del Público resalta el distanciamiento del noticiero del canal estatal de formas de abordaje sensacionalistas o morbosas (entrevista a Beccaria).

Un aspecto compartido por todos los medios es el centralismo de la información reproducida. Tanto en 2014 como en 2015 se releva una contundente dominancia de las noticias en los canales de aire analizados que tienen como lugar representado al AMBA. En 2014, las noticias ancladas en esa zona geográfica representaron casi 60 % del total mientras el tiempo destinado a las mismas fue 62,7 del total. En 2015 el centralismo fue aún mayor pues 75,5 % de las piezas noticiosos correspondieron al AMBA y ocuparon 84,3 % del tiempo dedicado a las noticias nacionales.

Si bien se constatan deudas sobre cuestiones socialmente relevantes o sobre grupos sociales de especial atención, se confirma el cumplimiento parcial en Canal 7 del rol compensador de falencias mostradas por el resto del sistema mediático en la actividad informativa. Poco dicen estas mediciones sobre las atribuciones (positivas o negativas) dadas desde el tratamiento periodístico a los temas abordados en cada nota.

³¹⁶ Entrevistas realizadas para este trabajo, citadas previamente.

Por tanto, las conclusiones que permiten desarrollar estos trabajos deben ser complementados con estudios que profundicen en aspectos cualitativos.

Para completar los acercamientos ofrecidos hasta aquí se recuperan las evaluaciones realizadas en el trabajo de la FSOC-UBA a partir de la aplicación en Canal 7 de los indicadores de calidad propuestos desde UNESCO. Para la evaluación de la diversidad cultural este estudio construyó 7 indicadores guías para un registro producido tanto sobre las grillas de programación como sobre la pantalla. Allí se visionaron durante junio y julio de 2015 un total de 133 programas que completaron 120 horas de emisión. Para la evaluación de esta dimensión en particular el estudio citado analiza solamente las emisiones no estrictamente periodísticas pero que incorporan contenidos de interés público. Se retoman entonces algunos hallazgos que nutren las reflexiones en torno al indicador de acceso ciudadano trabajado en este capítulo.

Se constata en el estudio la inclusión efectiva de las cuatro franjas etarias generales (infantil, adolescente, adulto, mayores) como público convocado en los programas. Al mismo tiempo, se confirma el cumplimiento de 3 horas diarias de programas para niños y adolescentes, como establece la reglamentación de la LSCA (ver apartado 7.1.1). En este punto se destacó al programa *Una tarde cualquiera*, por su convocatoria específica a una audiencia adolescente y por la vocación de incorporar distintas posiciones posibles sobre temas controversiales en situación de debate (de Charras, 2015: 77). El cuadro a continuación releva la frecuencia de los programas dedicados a los diferentes públicos según las franjas etarias³¹⁷:

Tabla 7. Público destinatario de la programación de Canal 7

Público destinatario	Frecuencia
Niños	11,7 %
Adolescentes	20 %
Adultos	84,2 %
Mayores	65,8 %

Fuente: de Charras (2015).

³¹⁷ La suma de porcentajes no da como resultado 100 % pues existían programas destinados a más de una franja de edad.

El estudio también observó la referencia a expresiones culturales de diferentes regiones del país aunque el predominio de la región Metropolitana y Pampeana resultó incuestionable. Estas observaciones son coincidentes con el centralismo en la producción informativa marcado por los monitoreos de la Defensoría del Público en 2014 y 2015. La apuesta del canal en la grilla de programación de 2015 para proponer una mirada federal pasaba fundamentalmente por los programas *Vivo en Argentina*, *Cocineros Argentinos* o el noticiero agropecuario *Pampero TV*. El cuadro que sigue muestra las proporciones de representación de las distintas regiones en la pantalla durante el periodo visionado:

Tabla 8. Regiones del país tematizadas en Canal 7

Región tematizada	Frecuencia de tematización en pantalla
Noroeste	9,8 %
Noreste	11,4 %
Cuyana	10,6 %
Pampeana	26 %
Patagónica	18,7 %
Metropolitana	43,9 %

Fuente: de Charras (2015)

Un dato relevante de este estudio permite dar cuenta del índice de la igualdad física y material para el acceso ciudadano. El documento valora positivamente la existencia de dispositivos de accesibilidad a la pantalla como el *closed caption*, la audio-descripción y el lenguaje de señas, pero no logra confirmar el cumplimiento de los tiempos mínimos estipulados por la LSCA para estas herramientas³¹⁸. Además, se observaron incumplimientos vinculados a estos requerimientos de la ley ante la autoridad de aplicación.

La evaluación de la diversidad cultural que realiza este informe tiene el merito de incluir a aquellos programas que no se reconocían como estrictamente periodísticos

³¹⁸ En el artículo 66 de la LSCA se plantea la inclusión del subtítulo oculto, el lenguaje de señas y la audio-descripción para ampliar el acceso a los contenidos. La reglamentación de este artículo ordena iniciar con 6 horas diarias de programación con subtítulo oculto para los medios de las categorías A y B -entre las que se encuentran los medios de RTA SE-, asegurando 100 % de subtítulo en horario central. Allí se contempla completar progresivamente la totalidad de la programación con subtítulo.

pero que intervenían con sus contenidos en temas de interés público. En ese sentido, el relevo sobre la cantidad de perspectivas y fuentes utilizadas en estos programas registra que sólo 4,4% de la programación visualizada incluye dos o más perspectivas en temas de relevancia pública, mientras el 80% de esos programas presenta una perspectiva única. Al mismo tiempo, 64,7% de las noticias de este tipo relevadas utilizan sólo una fuente y 35,3% de ellas emplean dos o más fuentes. Las prácticas predominantes reflejadas por estas cifras resultan incompatibles con mandatos de presentación de distintos puntos de vista sobre los temas abordados.

Los datos relevados respecto a la interpretación práctica de Canal 7 sobre la diversidad cultural son complementados en el informe de la FSOC-UBA con la evaluación del ejercicio de la actividad periodística desde una concepción pública y democrática. Para el abordaje de esa dimensión se propusieron 6 indicadores que se aplicaron sobre un total de 48 programas informativos visualizados. En estas emisiones se contabilizaron 479 noticias, de las cuales 135 fueron de índole política, lo que constituye un 28 % del total.

Un punto en el que coincide esta medición con las ya citadas fue el predominio del AMBA en aquellas noticias que aludían específicamente a alguna región del país (215 noticias). De tal forma, 63,72 % de estas noticias hacían eje en la región mencionada. Pese a eso, se documenta que 52 % de los informativos entregaron noticias nacionales pero con referencias a sus implicancias en diferentes regiones del país. De estas piezas, en 82 % de los casos se favoreció la aparición de fuentes regionales. El cuadro permite reconocer el porcentaje de noticias con eje en las diferentes regionales del país:

Tabla 9. Presencia regional en la agenda informativa de Canal 7

Región	Cantidad de noticias regionales	Frecuencia dentro de noticias regionales
Noroeste	12	5,58 %
Noreste	11	5,11 %
Cuyana	9	4,19 %
Patagónica	12	5,58 %
Pampeana	34	15,81 %
Metropolitana	135	63,72 %
TOTAL	215	100 %

Fuente: de Charras (2015)

El estudio encuentra también una baja frecuencia de aparición de noticias que abordan las situaciones de sectores vulnerables. Esto es, del total 479 piezas noticiosas relevadas, sólo 1,88 % refiere a situaciones de exclusión o desprotección, y un 1,04% atiende situaciones de reivindicación de grupos excluidos

En este indicador se constata nuevamente la preponderancia de la voz oficialista en el total de noticias políticas. Así, 61,6 % de ellas presentó una voz oficialista, 13,8 % de las mismas hizo aparecer voces de organizaciones sociales, 12,2 % incluyó a la primera minoría política en el parlamento (oficialistas también al momento del análisis) y el 11,7% de las noticias políticas convocó a voces de otras minorías. A continuación el cuadro permite conocer con claridad los porcentajes señalados:

Tabla 10. Diversidad de voces en las noticias políticas de Canal 7

Voz	Frecuencia dentro de las noticias políticas
Oficialistas	61,6 %
Organizaciones sociales	13,8 %
Primera minoría	12,2 %
Otras minorías	11,7 %

Fuente: de Charras (2015).

Por último, el citado estudio confirmó la existencia de un código de ética para los periodistas en el Canal 7 pero no corroboró su uso regular ni la promoción de su incorporación. Tampoco se constató en los programas no incluidos en la gerencia de noticias la vigencia de criterios compartidos sobre buenas prácticas sobre representación de la diversidad en el periodismo.

La presentación en este capítulo de diferentes reflexiones y hallazgos busca marcar tendencias visibles en las programaciones al momento de realizar un análisis desde la dimensión que indaga en las condiciones para el acceso a variedad de contenidos en los medios analizados. Al mismo tiempo, estas observaciones deben ser acompañadas con nuevas investigaciones que trabajen el modo en que el resto de las señales estatales de radio y televisión complementan la propuesta audiovisual surgida desde Canal 7 y la AM 870.

En el caso de Radio Nacional Buenos Aires existen tres señales de FM que segmentan el público según géneros musicales y en el caso de Nacional Rock según la edad del público. Estas opciones resultan un complemento a la propuesta de la AM en el intento de ofrecer a la audiencia contenidos que puedan satisfacer diferentes demandas. Por lo tanto, es comprensible que algunos géneros musicales, algunos temas y algunos artistas no circulen por la AM pues tienen un mejor lugar para su participación en las opciones FM.

Del mismo modo, el surgimiento de los canales estatales temáticos durante el periodo permite pensar que la emisora generalista puede delegar en estos nuevos espacios la distribución de algunos de los contenidos que atiendan a las necesidades de públicos específicos (ver apartado 4.5.2). De tal forma, sin que la aparición de estos canales signifique que la televisora pueda desentenderse de sus responsabilidades, se abriría progresivamente en el periodo la posibilidad para que algunos contenidos temáticos puedan ser canalizados por espacios focalizados en públicos constituidos para la recepción de esas producciones.

8.5.4 Apuntes para una reflexión productiva sobre la diversidad y el pluralismo en los medios estatales

Las reflexiones y hallazgos precedentes convocan a retomar el debate en torno a las formas posibles de alcanzar condiciones favorables para la expresión de la diversidad y el pluralismo en los medios estatales. La descripción realizada permite observar que la búsqueda de esas condiciones en los medios analizados atraviesa un conjunto de complejidades derivadas de: los modos de asumir una línea editorial en los medios estatales; las formas de plasmar el mandato de comunicar los actos de gobierno; y las modalidades para articular la propuesta de estos medios con los contextos mediáticos específicos. Las respuestas sobre cómo armonizar en la práctica concreta estas dimensiones, como se ha visto, no son únicas ni desprovistas de controversia.

La Defensoría del público enfatiza en el informe de pluralismo político sobre las variantes existentes para la medición de la diversidad y el pluralismo, y sobre los distintos abordajes posibles que se hacen de estos conceptos. Este trabajo no pretende reconstruir ese debate conceptual, pero puede resultar productivo realizar una lectura de los hallazgos observados en este capítulo.

La principal controversia surgida de la descripción gira en torno a la conceptualización de diversidad y pluralismo en el contexto específico del periodo analizado en Argentina. En este sentido, la defensa que hacían el presidente de RTA S.E. y los directores de los medios sobre el sesgo informativo oficialista (comprobado) se sostenía en el supuesto aporte al equilibrio de expresiones y perspectivas en el sistema mediático concentrado. Adicionalmente, los resultados ofrecidos por los monitoreos y el informe sobre pluralismo político de la Defensoría del Público tienden a convalidar parcialmente el diagnóstico de los directivos desde el cual justificaban esa perspectiva. Esto es, se demostraba allí la homogeneidad en cuanto a tópicos preponderantes en las noticias presentadas por los canales comerciales. Además, se constataba la virtual paridad en la representación de voces legislativas oficialistas y opositoras en la suma de noticias ofrecidas por los canales de aire de la CABA. Sin embargo, no se contabilizaban allí la presencia de voces del PEN (ni de otros distritos) ni se incorporaba un análisis sobre las valoraciones atribuidas en esas emisiones a las distintas posiciones representadas.

En cualquier caso, tanto en lo conceptual como en los contenidos relevados, desde la dirección de los medios estatales se justificaba en el periodo analizado el debilitamiento del pluralismo interno en favor del fortalecimiento del pluralismo externo o de sistema. Esta definición, según sus defensores, ofrecía condiciones más equilibradas de diversidad y pluralismo al conjunto de la audiencia del mapa mediático nacional. Desde allí pueden interpretarse las referencias de los entrevistados a una tarea contra-hegemónica.

Esta decisión, según Becerra, puede generar consecuencias que perjudican el logro de mayores niveles de prestigio de los medios estatales, en tanto habilita una dinámica que denomina como *complejo vendetta*. Esto lleva a que ante un cambio de gobierno las nuevas autoridades consideran razonable utilizar los medios estatales en beneficio de sus intereses partidarios, tal como hicieron los anteriores administradores. Esta lógica termina redundando en una pérdida para la sociedad y en cambios bruscos en el contrato de lectura propuesto (Becerra, 2015: 95).

Ante esta preocupación, Bucci, Chiaretti y Fiorini (2012) advierten sobre falsas soluciones que tienden a esquivar el problema, como la parcelación de la programación:

Diversidad cultural tampoco significa una adhesión sin críticas a lo que sea políticamente correcto. En nuestra opinión, la solución respecto de la diversidad

no se logra a través de cuotas. Muy por el contrario, la diversidad cultural se afirma cuando hay diversidad de voces, ángulos y puntos de vista en la programación, que reflejen la vida social. Transformar la grilla de la programación en una federación de cuotas no resuelve el problema (Bucci et al, 2012: 28).

Por otra parte, de los hallazgos ofrecidos por los monitoreos de la Defensoría del Público surge la necesidad de que los medios estatales planifiquen su actividad a partir de un diagnóstico sobre el contexto comunicacional en su conjunto para poder ofrecer una propuesta diferencial y heterogénea respecto al resto de los contenidos audiovisuales. De hecho, el estudio del pluralismo político interno de los cinco canales abiertos de la CABA plantea que este aspecto no puede pensarse en forma aislada en los medios estatales. El organismo indica que no puede medirse el pluralismo en los medios administrados por el Estado “sin relacionar su peso específico con el resto de los canales” (DPSCA, 2013: 35)

Una lectura similar, pero en clave histórica, ofrece Mata cuando convoca a colocar el debate en los procesos de largo plazo que estructuraron la conformación del audiovisual en Argentina y que generaron desigualdades en las posibilidades de acceso y participación:

Hay que pensar de otro modo los medios públicos si honesta y seriamente se los considera vectores de democratización: no como espacios de una ideal pero inexistente convivencia armónica, sino como instituciones donde la sociedad pueda reconocer los conflictos que la constituyen y como instancias de reparación de las desigualdades expresivas que impiden una participación equitativa de diferentes actores en esos conflictos en términos discursivos³¹⁹.

Estos planteos ofrecen elementos para reflexionar problemáticamente sobre las formas posibles de lograr mejores condiciones para la diversidad y el pluralismo en los medios estatales. Pero también permiten observar los desafiantes equilibrios que implica llevar a la práctica en un escenario audiovisual concentrado y de dominancia comercial una búsqueda en las programaciones que respondan a esa demanda.

Desde las misiones de medios públicos se presentan los imperativos de interpelación a ciudadanos y de experimentación en la producción. Por tanto, la iniciativa en la programación de estos medios debe poner el foco en generar una instancia de cuestionamiento a los patrones de consumo más generalizados, o al menos

³¹⁹ Ver “Abrir a las palabras acalladas” en Página 12 del 9 de noviembre de 2016. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/laventana/26-313770-2016-11-09.html>. Última visita el 21/07/2017.

debe tender hacia un horizonte de distinción que interpele esos patrones de consumo estandarizados. Esto se presenta como particularmente relevante en Argentina, donde el audiovisual estuvo históricamente dominado por la prestación desde actores privado-comerciales bajo lógicas de lucro.

Cuando en Europa occidental se extendían las primeras experiencias de televisión comercial Blumler advertía sobre el peligro de concebir al pluralismo de manera pragmática para producir sólo aquella forma de diversidad que resultase rentable (Blumler, 1993: 52). En este punto, cabe contemplar la propuesta de los medios analizados desde la diferenciación entre diversidad reflectiva y diversidad abierta. La primera refiere a la capacidad de los medios de comunicación de expresar las ideas y los temas que son demandadas por las audiencias. La segunda señala la capacidad de los medios de expresar todas las ideas o temas en proporciones iguales más allá de su demanda o apoyo público (van der Wurff y Van Cuilenburg, 2001: 214).

A partir de esta conceptualización es posible interpelar la actividad de los medios estatales en su capacidad para ampliar en sus audiencias el horizonte de temas y enfoques convocados a la escena mediática. Esta exigencia, según Blumler, no puede confundirse con adjudicar a estos medios el rol de atender solamente a minorías desatendidas, y excluir así a públicos masivos de sus eventuales producciones distintivas.

Otro elemento que puede direccionar el perfil editorial de los medios estatales es la recurrencia en la presentación de los actos de gobierno o en la comunicación de las políticas públicas. En el caso analizado, esto se plantea en términos concretos con una de las obligaciones de RTA S.E., que indica a sus medios “difundir las actividades del Estado” de diferentes jurisdicciones (art. 122). En tal sentido, el interrogante aquí es cómo mitigar el predominio de la visión oficial o de las voces oficialistas cuando entre las obligaciones de la emisora figura dar a conocer los actos de los representantes en ejercicio de los poderes del Estado. El gerente de noticias de Canal 7 lo planteaba en estos términos:

Al ser el canal público tenés la agenda oficial, más allá del color político de quien gobierne. El canal es uno de los principales canales de comunicación del gobierno. Entonces, la agenda oficial del presidente ocupa mucho espacio, porque nosotros transmitíamos los discursos en vivo, y toda la comunicación de los actos de gobierno. La discusión parlamentaria ocupa mucho lugar también. Ahí tenés una parte, que tiene que ver con lo institucional. Después tenés otra

parte, que tiene que ver con la línea editorial, que nosotros no la modificamos mucho.³²⁰

Si bien no responde al periodo analizado en este capítulo, un planteo similar de Lufrano, quien dirigió Canal 7 entre 2006 y 2008, permite encontrar algunas puntas para responder al desafío:

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 desde una plataforma política. Lo podés hacer menos o mas entretenido, más o menos serio, pero la base es esta y las políticas públicas tienen que estar expresadas en el canal público, porque es el que te lo tiene que asegurar. El canal privado puede decidir no transmitir un discurso. Pero el canal público tiene que hacerlo porque ahí quien manda es el Estado, quien lo administra toma decisiones y vos la tenés que volcar, pero siempre haciendo televisión. Si transmitís un acto entero perdés la atención de la gente. Tenés que tomar lo más importante, agregar análisis, incorporar a todos los sectores. Es ambicioso el tema. Y a todo el país, claro.³²¹

La cita de Lufrano permite visualizar la existencia de un camino posible para comunicar las políticas impulsadas desde el Estado sin convertirse en vocero del Gobierno nacional. En definitiva, esas políticas forman parte de los temas de interés general pues tienen repercusiones sobre la población. Sin embargo, como se sigue del testimonio, su abordaje en términos periodísticos y televisivos (o radiofónicos) requiere incorporar otros elementos para la construcción de producciones audiovisuales con sentido público.

En las palabras recuperadas aparece un último factor que significa un punto problemático en la construcción del pluralismo y la diversidad en los medios estatales: la demanda de cumplimiento de un relato federal que ofrezca representaciones de realidades de las distintas regiones del país. Esta exigencia desencadenaba una búsqueda desde los medios analizados, pero también surgían reflexiones en torno a los mejores mecanismos para responder a la misma desde el canal y la radio del Estado nacional. El testimonio de Figueroa expresa esta afirmación:

La cuestión del federalismo es muy difícil. La primera dificultad es que no tenés corresponsales. Cualquier noticia que ocurre en el interior del país tenés que mandar un equipo de Buenos Aires para cubrirla. Ahí hay dos aspectos. Uno el aspecto operativo logístico y financiero. Y además genera algo que es muy antifederal, que es que todas las noticias están cubiertas por un porteño.

³²⁰ Entrevista a Carlos Figueroa, citada con anterioridad.

³²¹ Entrevista a Rosario Lufrano, citada previamente

Entonces tenés dos aspectos: uno operativo financiero y otro periodístico. Pero hay muchísimas provincias con canales públicos para armar una red. Podes tener un acuerdo. Pero te doy un contra argumento porque esto es interesante discutirlo. Todos los canales del interior prácticamente lo único que tienen de producción local es el noticiero. ¿Necesita entonces el vecino de una provincia que el canal público hable de todo el país para enterarse de las noticias de su provincia? No. Ahora, ¿el noticiero de Canal 7 tiene que ser más federal? Si.³²²

Como complemento a esta reflexión puede citarse el planteo de Bauer respecto a la producción regional de contenidos audiovisuales:

Lo de la producción regional no lo vamos a poder resolver nosotros como Canal 7. Hasta que no surja una red de canales locales, hasta que no se cumpla la nueva ley de servicios audiovisuales y se respete el porcentaje de producción local, no vamos a poder quebrar esta idea. Además de trabajar para que la propuesta de Canal 7 sea cada vez más federal, es fundamental el acompañamiento de todos los canales que vayan naciendo en las distintas provincias y ciudades del país, para que el armado de una televisión federal sea cada vez más fuerte, concreto y real. (González, 2010: 191)

Las palabras de Bauer encuentran eco y cobran volumen en la evaluación que realiza Bonavetti desde su experiencia en la dirección de Canal 7:

Un canal de televisión si no se inscribe en un proyecto de comunicación no tiene razón de ser. Ningún canal de televisión da ganancias, sólo funcionan si se inscriben en proyectos más amplios, que los incluyan, los contengan y le den razón de ser. La trampa está en creer que un canal público no puede estar inscripto en un proyecto de comunicación que esté por encima.³²³

Desde esta observación es posible volver al principio de este apartado que intenta reflexionar sobre el rol de los medios estatales para la construcción de la diversidad y el pluralismo en el escenario mediático. Si se retoma esta última hipótesis ese proyecto de comunicación que engloba la actividad de los medios estatales sólo puede ser un proyecto que persiga el interés público en su conflictividad constitutiva, y no solamente un interés sectorial.

Así, una clave para comprender el desempeño de estos medios pasa por describir las características del proyecto en el que se encuentra inmerso. Asignar a la televisora o la radio estatal la responsabilidad de dar respuesta completa desde su actividad individual a las exigencias de diversidad y pluralismo en la totalidad del escenario audiovisual puede conducir a la rápida frustración tanto de sus directivos como de la

³²² Entrevista a Carlos Figueroa, citada previamente.

³²³ Entrevista personal a Martín Bonavetti, realizada para este trabajo, citada con anterioridad.

sociedad. Además, esta respuesta puede tender a desvirtuar el mandato de un medio público según las definiciones presentadas en este trabajo.

El propio Pasquali (1995) cuando proponía que los medios estatales debían construir el “patrón oro de calidad” para el resto del sistema lo pensaba en el marco de un escenario audiovisual desconcentrado y sin privilegios. Esto es, planteaba que la consecución de medios públicos debía estar acompañada de políticas para el resto del sistema audiovisual para que esa convivencia mejore la oferta mediática general.

En todo caso, resulta imprescindible para toda política de comunicación en un contexto y periodo concreto poder reconocer claramente el rol asignado legalmente a esos medios en la búsqueda de dar respuesta a esas exigencias. Al mismo tiempo, si el marco de políticas en el que se incluye a los medios públicos los relega a un desarrollo mínimo, su capacidad de incidencia en la esfera pública mediática probablemente se compruebe insuficiente. Como se ha visto en este trabajo, la misma experiencia argentina hasta el periodo estudiado así lo documenta.

8.6 Conclusiones preliminares sobre el acceso ciudadano en Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado en el periodo 2010-2015

A partir del análisis realizado en este capítulo es posible alcanzar las conclusiones preliminares referidas al indicador de acceso ciudadano en RTA S.E. durante el periodo 2010-2015:

- El directorio tuvo una conformación parcial hasta 2012 y la arquitectura institucional completa de RTA S.E. no llegó a desarrollar plenamente sus funciones hasta el cierre del periodo pues no logró la puesta en actividad plena del Consejo Consultivo Honorario.

- Se constata que la vinculación institucional de RTA S.E. con la Defensoría del Público posibilitó el contacto de la audiencia (a través del citado organismo) con productores de la televisora estatal. Estos mecanismos constituyeron novedades en términos de retroacción, que surgen como consecuencia de la aplicación de la LSCA.

- El nuevo marco legal habilita desde 2010 en adelante la expansión de la cobertura de las producciones de los medios analizados, en el territorio nacional y en otras latitudes. A partir de eso, se constata la continuidad de una política clara y decidida para la instalación de la infraestructura fundamental para la producción y la transmisión de contenidos desde Radio Nacional Buenos Aires y Canal 7. Los alcances

de esta política se extendieron al conjunto de las emisoras de la red federal de Radio Nacional, aunque no se comprobó la finalización de todos los proyectos iniciados. Este proceso implicó la reconversión tecnológica en ambos medios, pero con una mayor repercusión y concreción en Canal 7, a partir del desarrollo de la televisión digital.

- Se constata también la potenciación de las condiciones de acceso a los contenidos de Radio Nacional y Canal 7 por medio del desarrollo en internet de plataformas digitales que rápidamente se constituyeron en canales relevantes de contacto con nuevas audiencias. De hecho, esta plataforma de reproducción favoreció la vinculación de Canal 7 con audiencias jóvenes, infantiles y ubicadas fuera del país. Si bien la política fue trasladar a internet contenidos producidos inicialmente para el *broadcasting*, la iniciativa logró una propuesta diferenciada a la programación de aire, con canales segmentados según programas que lograron complementar a las señales analógicas y digitales. También en Radio Nacional Buenos Aires se constata la convocatoria a una audiencia nutrida a partir de su propuesta digital.

- La reconversión tecnológica incluyó la generación de una nueva capacidad en los medios analizados: la administración del archivo audiovisual, su conservación y su utilización como insumo en la producción.

- A lo largo del periodo los medios analizados garantizaron la cobertura de todo el territorio nacional con sus diferentes canales de distribución: señales analógicas, señal digital, distribución por servicios de cable y transmisiones por internet. Estas opciones implicaban diferentes modalidades de acceso: de pago indirecto (comúnmente señaladas como gratuitas, como la TDA) y de pago directo de abonos (tanto de servicios de cable como de internet).

- Durante la etapa creció la planta de trabajadores de RTA S.E. aunque no lo hizo en forma superlativa, sobre todo si se considera la reconversión tecnológica experimentada. Los trabajadores y directivos consultados concuerdan en la necesidad de ampliar la planta para potenciar la capacidad de producción de los medios.

- Ni Canal 7 ni Radio Nacional Buenos Aires demostraron contar con márgenes generosos de pluralismo político interno en sus contenidos. La justificación para esta definición fue el aporte al equilibrio en el pluralismo político en la totalidad del sistema mediático.

- Se constata en Canal 7 la continuidad de políticas de programación (como el deporte) junto al surgimiento decidido de nuevas líneas de trabajo (como las ficciones y

los contenidos para niños y adolescentes) que tienden a moldear una marca de estilo del medio.

- Canal 7 demuestra avanzar con iniciativas concretas y efectivas para dar respuesta a las demandas de diversidad de géneros ofrecidos y de públicos convocados. Sin embargo, no ofrece resultados positivos respecto a la inclusión de variedad de fuentes y perspectivas. Se confirma entonces en este medio un sesgo editorial notorio y explícito, así como un sesgo oficialista en sus programas informativos y abocados a temas de interés general. Al mismo tiempo, las mediciones retomadas comprueban la construcción de un enfoque informativo en Canal 7 que aportaba tematizaciones alternativas a las producidas en los canales de aire comerciales. Se constata en el canal estatal una tendencia hacia la constitución de una agenda temática diferenciada de las propuestas de los canales comerciales.

- Si bien se observan iniciativas tendientes a presentar un relato federal con referencias a variadas regiones del país, se destacan las limitaciones y las dificultades para plasmar propuestas audiovisuales concretas en tal sentido. De tal forma, las mediciones consultadas demuestran un alto centralismo en las zonas geográficas abordadas periodísticamente por Canal 7.

- Por último, la reconstrucción de las definiciones puestas en juego para la construcción de condiciones de diversidad y pluralismo en los medios analizados disparan el debate en torno a los modos de considerar y mensurar esta variable. El debate interroga si considerar la diversidad y el pluralismo de los medios estatales en forma aislada o si realizar este análisis desde su relación con el resto de las ofertas del sistema mediático.

Capítulo 9: Participación ciudadana en RTA S.E. La búsqueda incompleta de nuevas dinámicas de funcionamiento

Este capítulo aborda el funcionamiento de RTA S.E. entre 2010 y 2015 desde los niveles, dimensiones, ejes e índices del indicador de participación ciudadana. Se propone replicar para este sub-periodo de la larga etapa kirchnerista el abordaje a partir de la segmentación analítica planteada por la propuesta metodológica. La descripción se enfoca aquí en cuestiones vinculadas al financiamiento de la producción audiovisual en estos medios, a las dinámicas reproducidas para la toma de decisiones y a los mecanismos existentes para el control social. Tal como sucedió en los capítulos que analizan al SNMP, la organización de los apartados responde a ese diseño para facilitar las comparaciones posteriores.

En cada una de las partes que integran este capítulo se explican los mecanismos empleados para la reconstrucción de la información así como las fuentes consultadas. La reconstrucción del funcionamiento de RTA S.E. en los aspectos priorizados por la herramienta metodológica ofrece datos que expresan el modo de institucionalización de la LSCA en los primeros años de su aplicación.

9.1 El financiamiento de RTA S.E. Regularidades en la tendencia de crecimiento y la aparición de mecanismos de control

En este apartado se revisa la composición y la magnitud del presupuesto que tuvo RTA S.E. durante el periodo analizado. A esto se suman las evaluaciones realizadas sobre este tema por los integrantes del directorio y por los directores de los medios. De tal forma, se combina la información cuantitativa con observaciones cualitativas que permiten adelantar interpretaciones sobre esta dimensión. La mayoría de las cifras presentadas fue obtenida para este trabajo a partir de un pedido de acceso a la información pública realizado a la entidad (ver Anexo 4). Esa solicitud se sostuvo en la vigencia de la ley 27.275/16³²⁴, sancionada por fuera del periodo analizado.

Una primera diferencia respecto al sub-periodo anterior analizado la marca el hecho de que todos los balances contables de este periodo fueron aprobados por la

³²⁴ La ley 27.275/16 señala que “toda persona humana o jurídica, pública o privada, tiene derecho a solicitar y recibir información pública, no pudiendo exigirse al solicitante que motive la solicitud, que acredite derecho subjetivo o interés legítimo o que cuente con patrocinio letrado” (art.4).

Inspección General de Justicia y por la Auditoría General de la Nación por contar con la información imprescindible para su evaluación. Esto señala un crecimiento institucional en términos de organización administrativa y transparencia en la información pública.

En el mismo sentido puede hallarse un avance en la disponibilidad de la documentación financiera a partir de una solicitud de acceso a la información pública. Si bien la misma fue respondida por un directorio con un nuevo presidente, la existencia del material en forma organizada y disponible para su acceso público debe ser resaltada en comparación con la situación previa relevada.

En todas las entrevistas realizadas a los integrantes del directorio o a los directores de los medios analizados se reconoce un cambio de perspectiva en la dimensión del financiamiento. Esto es, en los testimonios se reconoce una voluntad más decidida de hacer frente a las necesidades de inversión para la producción audiovisual. Se plantea allí que un porcentaje importante de propuestas del directorio fueron respaldadas con un financiamiento acorde (entrevistas a Bonavetti, Seoane, Lázaro, V. Muleiro, Cantariño, Cantero y Verano)³²⁵.

Todas las obras edilicias y la incorporación de equipamiento se realizaron con los aportes del Tesoro Nacional y con los ingresos provenientes de gravámenes dispuestos por la LSCA. Así consta en los balances contables y sus memorias de los años 2010, 2011, 2012, 2013 y 2014. Esta solvencia de la empresa para hacer frente a sus proyectos es ratificada por Verano, miembro del directorio, del siguiente modo:

Algunos proyectos especiales se presentaban al directorio de la mano de una política de financiamiento especial, pero no eran todos, ni siquiera la mayoría. La gran mayoría, como por ejemplo la ficción *En Terapia*, y tantos otros, fueron financiados con los recursos existentes en función del presupuesto genuino de la empresa. Sobre ese 100% de recursos genuinos de la empresa en esos años la gran mayoría de los emprendimientos y contratos de coproducción fueron posibles de ser financiados.³²⁶

Bonavetti, director ejecutivo de Canal 7 durante este sub-periodo, analiza el modo en que la dimensión presupuestaria se combinó con las propuestas de programación y con los procesos heredados del anterior periodo:

Lufrano le dio al canal algo que comprendió rápido y que yo compartí con ella. Para pelear un presupuesto tenés que mostrar las cosas que se hacen con

³²⁵ Entrevistas personales realizadas para este trabajo, citadas previamente.

³²⁶ Entrevista personal a Alejandro Verano, miembro del directorio, citada anteriormente.

presupuesto. No es que gastás a cuenta. Tenés que tener propuestas activas. Una vez que las tenes y me decís que te gustó, tenemos que pelear. Esa fue una importante discusión que se había dado en su etapa.³²⁷

A esto debe agregarse que la LSCA transfirió todos los activos del SNMP a RTA S.E. pero los pasivos no corrientes de Canal 7 y Radio Nacional fueron incorporados al Tesoro Nacional (art.144). Esa medida también significó ofrecer mayor respaldo financiero al organismo naciente. Lo mismo ocurrió con todas las deudas de las llamadas “emisoras comerciales” y del Canal 12 de Trenque Lauquen³²⁸.

El mecanismo para la proyección presupuestaria implicaba que el directorio presentaba a la Jefatura de Gabinete una propuesta a partir de las diferentes iniciativas elaboradas desde las gerencias y respaldadas por el mismo espacio de dirección. Esta partida presupuestaria anual era aprobada por el Congreso y conformaba la base para el funcionamiento de la corporación. A esto se sumaban los ingresos por el gravamen establecido por la LSCA y por operaciones de publicidad comercial y publicidad estatal. Pero además, todos los años se asignaron refuerzos presupuestarios desde el PEN en función de proyectos de inversión y desarrollo presentados por el presidente del directorio. De tal forma, los recursos públicos originados en el Presupuesto nacional llegaban a través de más de una partida anual. Así lo consignan los balances contables citados y los testimonios recabados (entrevistas a Cantero y Cantariño).

Tanto Verano, Cantariño como Cantero destacan que no existía una política decidida para la búsqueda de publicidad comercial. Esto es, no era un eje de la política para el financiamiento de los medios. Según sus evaluaciones, constituían un 10 % del presupuesto total de Canal 7 y un 5 % de la suma de recursos de Radio Nacional. Estos recursos eran administrados en forma centralizada por RTA S.E. desde su constitución.

Todos los directores coinciden en señalar que la única política definida alrededor de este tipo de ingreso constaba en intentar recuperar a través de publicidades las erogaciones realizadas para la compra de derechos de emisión de eventos deportivos. Se argumentaba que la emisión de estos espectáculos era una línea de programación establecida para Canal 7. Pero al mismo tiempo eran contenidos con un potencial para incorporar publicidad comercial que permita equilibrar el gasto realizado para tal emisión (entrevistas a Verano, Cantariño y Cantero). Por fuera de este planteo quedaba el programa Fútbol para Todos, que era administrado directamente por la Jefatura de

³²⁷ Entrevista a Martín Bonavetti, citada con anterioridad.

³²⁸ Decreto 1269 del 23 de agosto de 2011.

Gabinete de Ministros e impedía a Canal 7 la comercialización de publicidad durante las transmisiones. Pero por otra parte, el ingreso de estos contenidos a la pantalla de la televisora no implicaba ninguna inversión en producción.

Se presenta a continuación un cuadro con los montos y la composición de los presupuestos anuales administrados por RTA S.E. durante el sub-periodo trabajado en este capítulo:

Tabla 11. Presupuesto de RTA S.E. del periodo 2010-2015

Año	Presupuesto nacional	Publicidad oficial	Publicidad comercial	Ley 26.522 Art.97	Recursos totales	Variación interanual
2010	611.585.455	14.748.871 C7 1.409.655 LRA1	33.057.972 C7 1.630.683 LRA1	-	662.432.636	31 %
2011	737.276.733	25.636.296 C7 984.056 LRA1	24.029.144 C7 2.537.680 LRA1	87.523.929	877.987.838	24,5 %
2012	759.788.441	31.132.786 C7 2.330.342 LRA1	37.562.191 C7 4.614.668 LRA1	110.804.853	946.233.281	7 %
2013	967.308.000	39.912.981 C7 1.818.071 LRA1	40.003.534 C7 7.103.045 LRA1	139.093.546	1.195.239.177	20 %
2014	1.618.555.000	41.228.074 C7 2.924.907 LRA1	59.117.652 C7 6.398.630 LRA1	207.560.939	1.935.785.202	38 %
2015		58.003.229 C7 4.687.616 LRA1	90.674.759 C7 7.622.616 LRA1	-	2.600.000.000	25,5 %

Fuente: Elaboración propia en base a balances contables oficiales, informes de las gerencias de finanzas de Canal 7 y Radio Nacional, informes de AGN e informe de 2016 de Presidencia de la Nación “El estado del Estado”.

Esta sub-etapa analizada muestra la incorporación de un ítem en el presupuesto que corresponde a los ingresos recaudados a través de los gravámenes impuestos por la LSCA y repartidos entre diferentes organismos públicos (art. 97). Estos recursos constituyeron en los años constatados un aproximado del 10 % del presupuesto total de RTA S.E.

Otro dato que surge del cuadro muestra que la sumatoria de la publicidad oficial y comercial significó en el periodo entre el 6 % y el 7 % del total de los recursos

anuales. Dentro de esa cifra, la publicidad comercial representó un porcentaje levemente mayor a la pauta oficial en la mayoría de los años indicados. Se confirma así lo señalado por los miembros del directorio sobre la predominancia de las partidas enviadas desde el Tesoro Nacional.

Por otra parte, se constata el crecimiento constante del presupuesto en términos absolutos y en sus variaciones interanuales. Esta tendencia demuestra una regularidad en relación a la anterior etapa analizada. Del cuadro se desprende que el crecimiento interanual promedio fue de alrededor del 24 %. Si bien se trata de un porcentaje importante queda detrás del crecimiento promedio interanual entre 2004 y 2009 que fue del 38 %, según las cifras del capítulo seis.

Como dato adicional en términos de transparencia se constata que el monto total de 2014 se corresponde con el presupuesto aproximado informado para ese año por el presidente del directorio durante la presentación del informe de RTA S.E. ante la Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual³²⁹.

Si bien las cifras entregadas en el cuadro permiten tener un panorama del caudal de recursos recibidos por los medios del Estado nacional para hacer frente a sus proyectos, las mismas pueden ser mensuradas de diferentes maneras para alcanzar nuevas interpretaciones. Tal como se realizó en el capítulo seis se propone aquí evaluar el aporte que realiza cada habitante por año al monto total destinado a los medios estatales. Este número surge de dividir el presupuesto de los medios en cuestión por la población residente en el país. A continuación se presenta un cuadro en el que se presenta esta propuesta:

³²⁹ Esta audiencia se realizó el 11 de noviembre de 2014 en el Senado de la Nación.

Tabla 12. Presupuesto de RTA S.E. Variación interanual y presupuesto por habitante (2010-2015)

Año	Recursos totales³³⁰	Variación interanual	IPC 9 Provincias (Cifra-CTA)³³¹	Presupuesto por habitante³³²
2010	662.432.636 pesos 167.070.021 USD	31 %	23,0	16 pesos 4,0 USD
2011	877.987.838 pesos 207.072.603 USD	24,5 %	23,4	21 pesos 4,9 USD
2012	946.233.281 pesos 202.619.546 USD	7 %	24,4	22 pesos 4,8 USD
2013	1.195.239.177 pesos 209.507.305 USD	20 %	25,8	28 pesos 4,9 USD
2014	1.935.785.202 pesos 230.450.619 USD	38 %	38,7	45 pesos 5,3 dólares
2015	2.600.000.000 pesos 278.074.866 USD	25,5 %	26,9 ³³³	59 pesos 6,4 dólares

Fuente: elaboración propia en base a balances citados y datos del instituto Cifra-CTA (Basualdo, 2015).

Además de la medición del presupuesto por habitante, el cuadro agrega los números de los aumentos en el índice de precios al consumidor (comúnmente reconocido como inflación). Este último dato se agregó con la intención de ofrecer una referencia del aumento en el costo de vida correspondiente a cada año. En este sentido, es probable que parte del aumento del presupuesto se explique por los mayores gastos corrientes exigidos por el funcionamiento cotidiano de los medios.

³³⁰ El paso de la cifra en pesos a dólares se realizó con el tipo de cambio oficial calculado el 9 de septiembre de cada año. La fecha fue elegida al azar.

³³¹ La inflación apuntada en esta columna retoma el “Índice de Precios al Consumidor 9 provincias” elaborado por el Centro de Investigación y Formación de la República Argentina, dependiente de la Central de Trabajadores Argentinos (Cifra-CTA). El llamado IPC-9 provincias surge de calcular un promedio ponderado de los índices de 9 provincias: Chubut (Rawson-Trelew), Jujuy, La Pampa (Santa Rosa), Misiones (Posadas), Neuquén, Salta, San Luis, Santa Fe y Tierra del Fuego (Ushuaia).

³³² Los datos de población para cada año corresponden a las estimaciones entregadas por el Banco Mundial. Disponible en: <http://datos.bancomundial.org/pais/argentina?view=chart>.

³³³ El dato corresponde al Índice de Precios al Consumidor medido por el Ministerio de Hacienda del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires para el año 2009.

Las cifras dan cuenta de un notorio crecimiento del presupuesto medido por habitante del país tanto en dólares como en pesos. Este aumento resulta aún más notorio si se compara el primer año de la etapa kirchnerista con el último. Esto es, en 2004 el monto invertido por habitante en Argentina para el SNMP era de 0,6 dólares de ese momento o 3,83 pesos. En 2009, la relación era de 3 dólares por persona al año (11 pesos por persona al año). Seis años después, cada habitante invertía por año en RTA S.E. 59 pesos o 6,4 dólares estadounidenses.

Cabe recordar que el estudio realizado en 2006 por el Nordcity Group para la Canadian Broadcasting Corporation halló que la inversión promedio por residente a los medios estatales en Europa occidental era de 60 dólares estadounidenses por año. No obstante esto, debe aclararse que las corporaciones financiadas tienen, en algunos casos, una envergadura muy superior a RTA S.E.

De tal forma, si bien la suba promedio interanual del periodo 2003-2009 es mayor a la confirmada para la etapa analizada en este capítulo, el monto por habitante invertido en los medios estatales en una y otra etapa muestra un salto sustancial hacia el final del mandato del kirchnerismo en el PEN. Probablemente sea desde esta relación desde donde mejor se explique la percepción de los entrevistados sobre una inversión más contundente y decidida entre los años 2010 y 2015.

Al mismo tiempo, es posible que la delicada situación infraestructural en el inicio de la sub-etapa anterior haya generado en los directivos entrevistados la sensación permanente de insuficiencia en los recursos económicos. Esto es, al tener un piso de condiciones tan bajo en ese periodo es probable que las necesidades de financiamiento hayan sido mayores.

En el mismo sentido, si se considera el presupuesto mensual promedio por trabajador se observa que en 2009 era de 17.073 pesos (4.423 USD) con 2.045 empleados en el SNMP. Mientras en 2014 la cifra era de 55.979 pesos mensuales promedio por trabajador (6.664,16 USD)³³⁴ con 2.660 personas en RTA S.E. Parte de este aumento puede explicarse por la suba en el costo de vida y la depreciación de la moneda nacional, sin embargo también se observa un aumento del monto por trabajador en dólares.

Para este último cálculo se dividió el presupuesto total de cada año por la cantidad de trabajadores, y luego por 13 meses (12 meses más aguinaldo). Se entiende

³³⁴ Las conversiones a dólares estadounidenses se realizaron con el cambio oficial del 9 de septiembre de 2009 y 2014. La fecha fue elegida al azar.

que esta fórmula no expresa el monto promedio de los salarios mensuales de los empleados pues no todo el presupuesto se destina al pago de los mismos. El cálculo propuesto permite mensurar el financiamiento según la cantidad de empleados para luego realizar comparaciones. Así, estas cifras quedan muy por debajo de los presupuestos mensuales promedio por trabajador de corporaciones estatales de medios de Europa occidental.

Para 2012, la British Broadcasting Corporation (BBC) tenía un presupuesto mensual promedio por trabajador de 18.320 USD, mientras Radio y Televisión Española (RTVE) contaba con 15.400 USD por empleado por mes en el mismo año. Según el cálculo planteado más arriba, las cifras son más ambiciosas aún en ese 2012 en France Télévisions (FT), con 26.400 USD por empleado en forma mensual y en la televisora estatal alemana Zweites Deutsches Fernsehen (ZDF), con 57.497 USD mensuales por trabajador (ver tabla 9).

De la comparación se desprenden al menos dos observaciones. Por un lado, los presupuestos anuales manejados por RTA S.E. durante este sub-periodo siguieron siendo muy modestos en comparación con las experiencias europeas medidos desde la cantidad de trabajadores, esto es, aún si consideramos las diferentes magnitudes de las instituciones. Por otro, se puede advertir sobre la dimensión de la planta de personal de los medios del viejo continente y sobre la potencia de sus recursos presupuestarios.

Tabla 13. Comparación entre presupuestos mensuales promedio por trabajador de empresas estatales de medios

Empresa	Presupuesto total³³⁵	Cantidad de trabajadores	Presupuesto mensual por trabajador
SNMP (2009)	117.587.451 USD	2.045	4.423 USD
RTA S.E. (2014)	230.450.619 USD	2.660	6.664 USD
BBC (2012)	5.477.810.000 USD	23.000	18.320 USD
RTVE (2012)	1.281.360.000 USD	6.400	15.400 USD
FT (2012)	3.844.080.000 USD	11.000	26.881 USD
ZDF (2012)	2.690.860.000 USD	3.600	57.497 USD

Fuente: elaboración propia en base a datos de la AGN y de Becerra et al. (2012).

³³⁵ Conversión a dólares estadounidenses realizada desde euros y pesos argentinos según el cambio oficial del 9 de septiembre de cada año. La fecha fue elegida al azar.

Algunas reflexiones interpelaron a los principales responsables de estos medios desde la propia experiencia en los años en que se daba forma a la institucionalidad marcada por la LSCA. En este sentido, Bonavetti expresa que el modelo de financiamiento de estos medios debe ser debatido en el futuro:

La puesta en valor del canal fue una decisión política del Gobierno nacional, que lo incorpora a un presupuesto. Era una discusión todavía prematura salir de una lógica comercial empobrecida a una definición precisa de cómo se financia un medio público. La institucionalidad de un canal no está dada sólo por la calidad institucional de sus acciones sino por el paso del tiempo que permite fortalecerlo con el cambio de autoridades. Está el otro elemento que es la cuestión de la sustentabilidad del financiamiento, que no es una discusión sólo argentina, porque es un elemento central. Esa discusión no se llegó a dar.³³⁶

A partir de una evaluación sobre los aumentos constantes producidos durante la etapa en el presupuesto de la empresa, Verano plantea la misma necesidad de redefinición del modelo de financiamiento para estos medios:

Es un crecimiento porcentual relativo que se da todos los años en la ley de presupuesto. Esos aportes no tienen tanto que ver con negociaciones específicas sino con una constante de recaudación. Eso tiene que ver con una cuestión de política económica que trasciende largamente a la empresa (...) Argentina se debe un debate en relación a sus medios públicos un poco más estratégico. Hemos navegado a media agua entre un modelo (genéricamente) más europeo pero con crisis porque no estuvo nunca planificado el financiamiento. En ese navegar a media agua nuestro sistema le habilita cosas a los medios públicos pero también los pone a merced de cómo cada Ejecutivo va interpretando esa posibilidad.³³⁷

Por último, las cifras expresadas en los cuadros no contienen los ingresos por publicidad a través de las reproducciones de Youtube. En 2015 estos ingresos significaron 11.780 dólares estadounidenses. Cabe señalar que sólo 10 % de los videos cargados por Canal 7 incluyen la posibilidad de recibir ingresos por publicidad. Un porcentaje no explicitado de esos ingresos son retenidos por la empresa propietaria de la plataforma de reproducción (Informe TV Pública en Youtube 2015). Los entrevistados sobre este punto señalaron que durante el periodo analizado no existía aún una política definida respecto las posibilidades de monetización ofrecidas por Youtube a través de la inclusión de publicidades en las reproducciones de los contenidos generados por el canal (entrevista a Ruiz³³⁸).

³³⁶ Entrevista a Bonavetti realizada para este trabajo, citada previamente.

³³⁷ Entrevista personal realizada a Alejandro Verano, citada con anterioridad.

³³⁸ Entrevista realizada para este trabajo, citada previamente.

9.2 Dinámicas para la toma de decisiones en RTA S.E. Lógicas enriquecidas y limitaciones prácticas de los mecanismos de participación

La reconstrucción empírica de las dinámicas y lógicas reproducidas en RTA S.E. para la adopción de decisiones constituye una de las tareas centrales de este trabajo para dar respuesta al indicador de participación ciudadana en el funcionamiento de los medios del Estado nacional. Para recuperar las características de ese proceso se realizaron entrevistas semi-estructuradas a una importante cantidad de personas involucradas en el funcionamiento diario de RTA S.E. como organismo administrador, y de Radio Nacional Buenos Aires y Canal 7 como medios involucrados en esa administración. La descripción de las dinámicas visualizadas en el análisis se contrasta también aquí con las indicaciones de la LSCA y del estatuto social de la empresa.

Reviste particular valor el reconocimiento de las dinámicas reproducidas para la toma de decisiones en el ámbito de RTA S.E. pues las mismas expresan las modalidades principales de la institucionalización de la LSCA en los medios del Estado nacional en los primeros años de su aplicación.

Por otra parte, en el capítulo seis se describen los mecanismos inéditos de participación ciudadana que enriquecieron el proceso de elaboración de la normativa a ser implementada (ver apartado 6.3.2). La dimensión pública de este hecho y su cercanía temporal lo constituía en una experiencia ejemplar en términos de participación ciudadana con la potencialidad de replicar en la institucionalización de la norma los procedimientos de deliberación sobre la misma. Sobre ese punto se ha dicho que en esos mismos procedimientos se involucraron tanto el SNMP como Canal 7, lo que suponía la revisión de su rol y de su institucionalidad.

El SNMP finalizó su actividad con la integración total de su directorio, con todos sus miembros designados por el PEN. De esa composición sólo se mantuvo en RTA S.E. Tristán Bauer como presidente del mismo, designado también desde el PEN³³⁹. En pocos días se sumaron los miembros elegidos por el Consejo Federal de Comunicación Audiovisual, por el bloque de la primera minoría en el Congreso y el restante representante del PEN en ese espacio.

Los nombramientos que correspondían a los bloques de la segunda y tercera minoría llegaron recién en noviembre de 2012, esto es, casi tres años después del inicio

³³⁹ Durante los últimos días de funcionamiento del SNMP, su directorio estaba integrado por Tristán Bauer (presidente), Juan José Ross y Gustavo Iglesias.

de actividades del nuevo directorio. Hasta ese momento, los lugares vacantes en ese espacio fueron ocupados por directores provisorios designados por la Sindicatura General de la Nación para las reuniones periódicas. Por tanto, si bien se produjo una rápida constitución del espacio de dirección política de la sociedad de acuerdo a la normativa, su característica colegiada se evidencia plenamente recién tres años después de su constitución.

El funcionamiento institucional como sociedad del Estado implica que el presidente del directorio puede hacer contrataciones y autorizar pagos hasta un monto máximo. Superado ese tope, el directorio debe autorizar los desembolsos. Por tanto, por el tamaño de las inversiones requeridas, la administración colegiada se involucraba en: la adquisición de equipamientos; la realización de obras civiles; la aprobación de algunos contratos artísticos (de conductores, artistas o productoras); la compra de derechos de transmisión costosos (particularmente aquellos referidos a eventos deportivos). Esto garantizaba el conocimiento por parte de todos los directores de las decisiones que implicaban mayores erogaciones de dinero de RTA S.E., lo cual facilitaba el control y la transparencia en la corporación estatal.

Otra actividad que realizaba esta dirección política consistía en recibir y evaluar los objetivos y las propuestas de programación de los directores de Canal 7 y Radio Nacional Buenos Aires, quienes debían argumentar y justificar sus decisiones. Esto es, todos los proyectos impulsados por las direcciones ejecutivas de los medios administrados debían ser presentados al directorio, desde donde surgían interrogantes y eventualmente cuestionamientos. Al mismo tiempo, el directorio debía abordar todos los casos de concursos cuestionados por participantes o sindicatos. Las entrevistas realizadas confirman la implementación efectiva de estas dinámicas de funcionamiento reseñadas (entrevistas a Bonavetti, V. Muleiro, Seoane, Cantariño, Cantero y Verano³⁴⁰).

Todos los miembros del espacio colegiado consultados para esta investigación avalan el funcionamiento institucional como transparente y respetuoso de las disidencias. Según Cantero, segundo director designado por el PEN, la dinámica de funcionamiento del directorio no mostró irregularidades:

Una reunión por mes con temario conocido con anterioridad por los directores, convocada por el presidente, pero abierto el temario para que cualquier director

³⁴⁰ Entrevistas realizadas para esta tesis, citadas previamente.

podiera hacer las presentaciones que estimara pertinentes, incluso muchas veces también los representantes de la oposición. Sobre tablas los directores también han presentado temas y se los han aceptado. Casi todos los temas fueron aprobados por consenso, y cuando no había consenso, a veces mío o de los directores, cuando había dudas, el tema volvía a la Presidencia para resolver todas las dudas, y siempre buscando el consenso, con respeto total a los directores de la oposición que estaban en minoría.³⁴¹

Tanto Cantero, Cantariño como Verano destacan el logro de consensos para las decisiones del directorio, lo cual implicaba una dinámica de trabajo que permitiese la implicación de todos los miembros. Si bien existían debates, observaciones y disidencias, los entrevistados coinciden en la ausencia de conflictividad paralizante u obstáculos a las discusiones. Según sus evaluaciones, esta tarea se completó con éxito, aunque coinciden en que no siempre fueron posibles las decisiones unánimes.

Particularmente el acuerdo para la contratación de la productora que realizaba el programa 6-7-8 recibió el rechazo continuo de los miembros de la oposición partidaria en la administración. Por tanto, en ese caso la ausencia del consenso no privó al directorio de tomar una decisión movilizada por la presidencia del espacio y acompañada por las mayorías logradas allí. Así lo explicaba Cantero:

Básicamente el contrato de 6-7-8 fue cuestionado por los miembros de la oposición. En lo demás hemos estado de acuerdo con todo. Incluso cuando había que comprar un inmueble, se le pedía a la oposición que busque el inmueble. En Santa Fe, por ejemplo, porque ellos eran de ahí, lo buscaban y seleccionaban. Después íbamos Bauer y yo a supervisar. Estaba toda la información a disposición previamente. Antes del tratamiento, una semana antes estaban a disposición todos los expedientes para que los revisaran. Creo que el directorio cumplió con la letra de la norma.³⁴²

La implementación de indicadores de calidad por parte del estudio de la FSOC-UBA sobre Canal 7 constata la realización de reuniones mensuales de directorio desde la constitución plena del espacio. Además, se verifica allí la participación de los siete integrantes así como la firma de cada uno de ellos en las actas (de Charras, 2015).

Tanto las actividades operativas diarias en Radio Nacional Buenos Aires y en Canal 7 así como la planificación de las mismas se organizaron durante todo el sub-periodo desde varios mecanismos: el organigrama de los medios, las atribuciones de las gerencias, las formas de articulación establecidas entre estas, y las pautas establecidas

³⁴¹ Entrevista a Alberto Cantero para este trabajo, citada previamente.

³⁴² Entrevista a Alberto Cantero, citada oportunamente.

por los convenios colectivos de trabajo³⁴³, a las que se pueden sumar algunas prácticas consuetudinarias (entrevistas a Verano, Lechi, Saglul, Cantariño y Bonavetti³⁴⁴).

No se formalizó hasta la renuncia de Bauer un reglamento o protocolo de funcionamiento como documento institucional. Tampoco los testimonios expresaban la necesidad imperiosa de un instrumento de tales características, o no veían con claridad la efectividad del mismo. Sin embargo, en las entrevistas surgen algunos conflictos derivados de la dificultad de cuestionar criterios sostenidos en la tradición o en alguna “ley no escrita” en el marco de la historia reciente de los medios involucrados (entrevistas a Figueroa, Lechi, Cantariño y Bonavetti³⁴⁵). Las formas de administrar las listas de periodistas y profesionales asignados a coberturas especiales o los límites de las incumbencias profesionales son temas que generaron disputas. Los distintos criterios planteados por los trabajadores para el abordaje de estos conflictos pueden ser resumidos en estos testimonios de Cantariño y Lechi:

Siempre hubo una disputa entre el gremio de prensa y el SAT (Sindicato Argentino de la Televisión) porque hay zonas grises donde los muchachos de la televisión se pelean por trabajar. Eso fue más que nada antes de la ley de medios, después hubo muy pocos problemas. Para mí las zonas supuestamente grises no son tales. La tarea periodística está perfectamente definida, y la de un cameraman y un productor está perfectamente definida en el SAT. Pero los periodistas, como son la parte más chiquita de un canal, intentan crecer. Y ahí nosotros les decimos: “la edición es nuestra, el piso eso nuestro, la cámara es nuestra”. Pero esos temas no llegaron al directorio. Lo terminaban discutiendo los gremios con el gerente de personal. Y lo terminaban arreglando allí.³⁴⁶

Tenemos diferentes concepciones. Las tareas periodísticas están contempladas por el estatuto del periodista y convenio colectivo 124/75 en el caso de la prensa televisada. Eso tiene una lógica y no es una defensa corporativa. Un camarógrafo que es periodista está en la calle y no recibe órdenes de un director. Está detrás de la noticia, con otra responsabilidad y formación. Por eso está bajo el estatuto del periodista y regulado bajo otro convenio. Por eso el archivo de noticias no es lo mismo que un archivo de un programa cualquiera de televisión. Esa es la discusión con los compañeros del SAT. Se trabaja en conjunto, pero hay diferentes concepciones. Damos una postura profesional, un

³⁴³ Los convenios colectivos que rigen la actividad de la mayoría de los trabajadores en estos medios son: el 131/75 para canales de aire y el 124/75 para prensa televisada en el caso de Canal 7, y el 32/75 “E” para los trabajadores del correo en el caso de Radio Nacional. Durante todo el periodo kirchnerista se mantuvo la vigencia para todas las emisoras de Radio Nacional del convenio colectivo de los trabajadores de correos, herencia de su creación bajo el ámbito de la Dirección de Correos y Telégrafos.

³⁴⁴ Entrevistas personales realizadas para este trabajo, citadas previamente.

³⁴⁵ Entrevistas personales realizadas para este trabajo, citadas previamente.

³⁴⁶ Entrevista personal a Néstor Cantariño citada con anterioridad. Cantariño es miembro del directorio en representación del sector gremial y es un dirigente del SATSAID (Sindicato Argentino de Televisión, Servicios Audiovisuales, Interactivos y de Datos). En esa pertenencia se explica su posicionamiento en el conflicto.

debate y estamos dispuestos a consensuar criterios. De hecho, hay muchos programas periodísticos que salen con trabajadores del SAT pero lo entendemos como parte de una lógica en la que no podemos estar peleando todo el tiempo porque no le sirve a ninguno.³⁴⁷

Por otra parte, en diferentes testimonios queda plasmado el peso de la historia reciente de los medios en la configuración de las prácticas que organizan las dinámicas para la toma de decisiones. Esto es, la implementación de un estatuto social o la puesta en funcionamiento de nuevas dinámicas impuestas desde un directorio político colegido no se producen en un espacio abstracto sino sobre una empresa con una trayectoria, con un conjunto de prácticas heredadas y protagonizadas por sujetos que constituyeron sus roles en el transcurrir de ese proceso.

En este sentido, la institucionalización de una nueva norma para el funcionamiento de los medios del Estado nacional implicaba la potencialidad de alumbrar nuevas dinámicas pero también debía enfrentar los desafíos de la implementación sobre dinámicas efectivamente existentes. Esta situación se señala claramente en este testimonio de Bonavetti:

El gran problema que tienen muchas de estas instituciones, como empresas públicas, es la ausencia de metas sobre las cuales existan objetivos consensuados, y que vos puedas aplicar en un proceso en el tiempo. Cuando no hay autoridad legitimada, cuando es el cualquierismo como principio, el trabajador sufre un proceso de degradación muy grande en el cual emerge el voluntarismo como justificación de su trabajo. Todo eso existía: el voluntarismo, o gente que pensaba que había que hacer el canal a su manera, o “nosotros los trabajadores”. Entonces uno puede repetir engañosamente que el canal es de los trabajadores, pero el canal es del Estado, no es una cooperativa. Uno puede decir: “el canal somos nosotros, los que lo defendimos, los que siempre estuvimos”. Entonces eso confunde al sujeto con el que vos trabajas. Entonces, un proceso de institucionalidad hace previsible cierto funcionamiento, conjuga lo que está mal de lo que está bien en función de un objetivo, conjuga cuales son los logros y cuales no lo son, conjuga que el trabajador no construya una lógica sobre la tuya porque vos te vas mañana. Entonces, ahí juegan la continuidad, la institucionalidad.³⁴⁸

A partir de ese diagnóstico, el propio Bonavetti afirma que las nuevas exigencias impuestas por el funcionamiento institucional del directorio separado de la actividad ejecutiva en los medios generaban consecuencias positivas sobre los modos de tomar decisiones. Lo graficaba así:

³⁴⁷ Entrevista personal a Agustín Lechi citada con anterioridad. Se trata del delegado gremial en Canal 7 del Sindicato de Prensa de Buenos Aires (SIPREBA).

³⁴⁸ Entrevista a Martín Bonavetti, citada con anterioridad.

Existen algunos elementos de la institucionalidad de esas decisiones por las que no es tan fácil venir y decir: “se gastaron tanto”. Intentaron hacerlo. Decían: “le pagaron 200 mil pesos a Soledad”. Se pueden discutir muchas de esas discusiones, pero cuando esas discusiones tienen un respaldo institucional, es distinto. Se toman decisiones con la mente más fría, porque cada firma que tenés que conseguir implica que tenés que volver a discutir. La institucionalidad le dio sustentabilidad a la ambición del canal.³⁴⁹

De los testimonios se desprende que la formalidad impuesta por la regulación es relevante y tiene consecuencias sobre las prácticas o los debates diarios sobre esas prácticas. Entonces, las indicaciones incluidas en la ley no son condición suficiente pero sí son condición necesaria para acercarse a los mandatos de un medio público, o al menos para integrar al conjunto de profesionales en cada medio de comunicación dentro de un mismo cuerpo de criterios y definiciones organizadores del trabajo. Dicho de otro modo, lo formal importa; no alcanza, pero importa.

Es ilustrativo que en el directorio completo no se logró consenso en ningún año para la contratación artística de la productora que realizaba el programa 6-7-8. La emisión de este contenido de sesgo oficialista explícito traducía en términos prácticos un límite del consenso.

Por último, Cantero afirma que no hubo mayores avances en el funcionamiento del Consejo de Coordinación de Políticas de Comunicación Pública creado en 2010 con el objetivo -confuso en su formulación- de articular las políticas existentes en distintas áreas con responsabilidades en la producción audiovisual desde el Estado:

Tenía que articular e integrar políticas, que estaban por todas las áreas, lo que iba a permitir una unidad de concepción y una estrategia comunicacional. Plantee varias veces que eso debía funcionar y ese decreto de la Presidenta había que cumplirlo. Dentro de los objetivos ambiciosos, creo que eso no estuvo a la altura de las circunstancias, de haberse integrado tal cual lo pidió la Presidenta. Si bien había esfuerzos muy valiosos, muy importantes en diferentes lugares, al no estar articulados, integrados y desarrollados, obviamente el impacto es mucho menor.³⁵⁰

Los planteos de Cantero también dejan ver las falencias de articulación entre las diferentes y diversas políticas impulsadas desde el PEN para el espacio audiovisual durante el periodo analizado. Aquí coincide con las reflexiones de Bonavetti sobre el

³⁴⁹ Entrevista a Martín Bonavetti, citada previamente.

³⁵⁰ Entrevista personal a Alberto Cantero, citada previamente.

lugar ocupado por Canal 7 en una etapa en que el Estado nacional asumió un rol financiador de la producción audiovisual en el país.

El vínculo (con el Consejo Asesor de la Televisión Digital) no fue fluido. Tuvo cierta distancia. Yo entiendo que el proceso de fomento es virtuoso. Pero yo no formé parte de ningún comité para la selección (de ficciones). No teníamos ninguna relación pero teníamos que ser solidarios con una política de Estado. A pesar de eso el Canal se transformó también en un centro de producción de ficción. Aunque se pudo haber retirado porque la ficción la producían en ese espacio. Entonces el canal convivía con esa política pública de fomento. Pero yo miraba y decía “qué tiene que ver esto con un principio público”. Esa política de financiamiento estaba por fuera de RTA S.E. No tuvimos participación en las decisiones de por qué se hacían esas ficciones. Hacíamos una evaluación nosotros de qué tomar.³⁵¹

Los datos ofrecidos por el Ministerio de Planificación Federal hacia el final de 2015 confirman los planteos del director del medio. La coordinación entre el Consejo Asesor de la TDA y RTA S.E. tuvo como resultado desde 2010 la realización de sólo 3 coproducciones por un total de 28 horas (MPFIPyS, 2015). Si se toman en cuenta el total de 606 producciones financiadas desde ese año por el Plan Operativo de Fomento y las 333 realizadas en el área metropolitana, el número de coproducciones con la empresa estatal resulta menor. Pese a esto, el canal emitió muchas de las ficciones producidas en el marco de esa política.

Durante el periodo no se formalizó el código de ética que debía ser aprobado por el directorio una vez constituido (art. 134). Sin embargo, se produjeron algunos documentos internos que intentaron institucionalizar algunas prácticas. Aquí se cuentan el Manual de Estilo de Radio Nacional producido en 2009 y un decálogo para el manejo de los medios interactivos en 2012.

En 2014 Canal 7 firmó un acuerdo con UNESCO y la FSOC-UBA para evaluar su funcionamiento a partir de estándares basados en los indicadores de calidad de las emisoras públicas, patrocinados por el organismo multiestatal (Bucci, Chiaretti y Fiorini, 2012). La experiencia constituyó el primer ejemplo de este tipo desde la presentación de los indicadores.

La propia realización de la evaluación significaba un mecanismo de auditoría jerarquizada y una señal positiva de transparencia. Por otra parte, las conclusiones alcanzadas se presentan como un insumo valioso para la misma administración del medio de comunicación. En efecto, los resultados ofrecidos por esta iniciativa son

³⁵¹ Entrevista personal realizada para este trabajo a Martín Bonavetti, citada con anterioridad.

recuperados en este trabajo como información empírica relevante y expresiva de diferentes aspectos interrogados en el análisis.

En la revisión de la transparencia en la administración de los recursos económicos, la investigación de la FSOC-UBA evalúa una serie de variables con resultados dispares, pero que en ningún caso arroja un nivel bajo o muy bajo de desempeño³⁵² (de Charras, 2015: 39). Entre los datos destacables se verifica un procedimiento consolidado para la aprobación del plan de gastos y recursos por parte de todos los miembros del directorio de RTA S.E. y los síndicos representantes de la Sindicatura General de la Nación.

Sin embargo, no se constata la publicación accesible a la ciudadanía de una versión simplificada de los balances y presupuestos de Canal 7, como es costumbre en corporaciones estatales de otros países. La medición encuentra un muy alto nivel de desempeño en la dimensión referida al acceso público a los procedimientos formales para la contratación de proveedores. También señala un nivel alto de cumplimiento de la dimensión del acceso público a procedimientos formales para la contratación artística.

Las evaluaciones consignadas son compartidas por Cantero, director de la sociedad por parte del PEN, quien destaca la transparencia en el funcionamiento del directorio para que cada miembro cuente con la información pertinente antes de cada reunión:

Había una auditoría interna y los síndicos de la Sindicatura General de la Nación estaban siempre presentes. Cuando había una mínima duda eso volvía hasta que se aclarara para que se logre un consenso. A los dos días se hacían las actas, y antes de ser aprobadas se pasaban para que todos los directores hagan las observaciones que correspondía. Recién después de aceptadas todas las observaciones, las actas se transcribían al libro de actas, que estaban a disposición de los directores y de la sindicatura. En la parte formal-administrativa se hizo todo como corresponde.³⁵³

Sobre este punto, Cantariño destaca el logro de mayores niveles de transparencia y control como consecuencia positiva de la conformación colegiada del directorio y de su funcionamiento ajustado al estatuto. Sobre esto señala:

Todos somos responsables con nuestro patrimonio. Nadie en el directorio quiere una denuncia. Entonces todos miramos y 4 ojos ven más que 2. La SIGEN tiene 3 o 4 veedores en el directorio en todas las reuniones. Todos lo

³⁵² La guía propuesta establece cinco niveles para medir la adecuación a las dimensiones o subdimensiones propuestas. Estos pueden ser: muy alto; alto; medio; bajo; muy bajo.

³⁵³ Entrevista realizada para este trabajo a Alberto Cantero, citada oportunamente.

que nosotros discutíamos era escuchado por la SIGEN y cuando alguno proponía algo violatorio estaban ellos que te decían que no se podía hacer y cómo se podía hacerlo. Tristán no empezaba si no estaban los auditores. El decía que quería que le avisen antes de hacer la macana y no que lo denuncien después.³⁵⁴

Por otra parte, en términos de transparencia debe destacarse que desde la constitución del cuerpo de dirección todos los ingresos a la entidad se realizaron a través de concursos públicos, aunque algunos de ellos fueron cuestionados por los sindicatos del Canal 7 y Radio Nacional (entrevistas a Saglul, Lechi y Figueroa³⁵⁵).

Un último aspecto a describir respecto a las dinámicas para la toma de decisiones se vincula con las posibles injerencias indebidas en el circuito de la información y en el funcionamiento del directorio. Tanto Cantariño como Cantero aseguran que no existieron exigencias o presiones directas desde el PEN sobre las decisiones que debían tomarse. En entrevista para la tesis, Cantero niega la formulación de recomendaciones o pedidos de explicaciones desde alguna instancia superior.

Sin embargo, no debe descartarse la existencia de este tipo de prácticas en instancias ejecutivas de los medios en relación directa con decisiones de programación. De hecho, así lo indican las experiencias recuperadas más adelante en relación a las dinámicas para la toma de decisiones referidas a la programación (ver apartado 9.2.2). Pero al mismo tiempo Cantariño reconoce algo que podría denominarse como una comunidad de temas y enfoques prioritarios compartidos por el presidente del directorio y el PEN. Esto es, a partir de la descripción realizada respecto a los niveles de diversidad y pluralismo interno de los medios analizados es posible afirmar que desde la presidencia de RTA S.E. se avalaba el sesgo periodístico oficialista en Canal 7 y Radio Nacional Buenos Aires. Esto sucedía independientemente de la existencia o no de una orden explícita y comprobable emanada desde las esferas gubernamentales. Así explicaba Cantariño el lugar de Bauer en el directorio:

Bauer trabajaba un proyecto, lo mandaba y pedía la plata. Nunca vino nadie a preguntarnos lo que estábamos haciendo. Tenía un director artístico, que tenía una matriz que la cuidaban mucho, con su matiz político, pero la cuidaban mucho. En ese aspecto siempre creímos que el presidente del directorio que responde al partido gobernante tiene algunas prerrogativas con respecto a qué tipo de programación quiere destacar en los medios públicos, respetando las

³⁵⁴ Entrevista a Néstor Cantariño realizada para esta tesis, citada previamente.

³⁵⁵ Entrevistas personales, citadas anteriormente.

cuestiones democráticas, humanitarias, de la salud, de género, de los niños. Respetando todo lo que hay que respetar como lo marca la ley.³⁵⁶

Desde esa argumentación y desde la evaluación de su experiencia, Cantariño explica las dificultades que encuentra en cumplir con la diferencia de dos años entre el nombramiento del presidente del directorio y la asunción del Presidente de la Nación (art.132 de la LSCA):

Es un ideal y utópico. Es muy difícil que un Gobierno de un signo totalmente contrario sostenga al director y al casi vicepresidente. En algún momento nos pareció que estaba bien la cuestión del desfasaje de dos años respecto al Ejecutivo nacional, pero cuando fuimos a la práctica lo vimos que era imposible. Muy difícil de concretar.

Esta observación, sin embargo, no es compartida por otros miembros del directorio como Alejandro Verano y Alberto Cantero, quienes señalaban que existían expectativas de mantener la conformación del espacio por dos años más.

Por último, una breve reseña sobre los acontecimientos que desencadenaron en la renuncia de Bauer a la presidencia de RTA S.E. permiten comprender los términos en que se produjo el debate público sobre su salida. Antes del ballottage del 22 de noviembre de 2015 que definiría el presidente argentino, el candidato Mauricio Macri expresó sus intenciones de realizar modificaciones en Canal 7. Pero la legislación vigente no permitía la injerencia del futuro presidente en el directorio de RTA S.E. al menos por dos años, momento en que debería producirse el recambio de autoridades³⁵⁷.

Poco después de su victoria electoral, el Gobierno entrante informó la designación de Hernán Lombardi para dirigir lo que se reconoció en ese momento como “el Sistema de Medios Públicos”³⁵⁸. Pese al anuncio, Bauer expresó su voluntad continuar en su cargo hasta 2017, tal como lo había manifestado en 2014 durante el informe de gestión presentado a la Comisión Bicameral³⁵⁹. Desde el anuncio realizado

³⁵⁶ Entrevista a Néstor Cantariño, citada previamente.

³⁵⁷ Ver “Mauricio Macri dijo que si es electo presidente 'no hay más 6,7,8'”. En Diario La Nación del 17 de noviembre de 2015. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1846285-mauricio-macri-en-intrusos-decir-que-hay-5-de-pobres-es-una-bofetada-a-los-que-están-en-la-pobreza>. Última visita el 10/11/2015.

³⁵⁸ Ver “Marcos Peña anunció los ministros que integrarán el Gabinete de Macri” en *Télam* del 25 de noviembre de 2015. Disponible en: <http://www.telam.com.ar/notas/201511/128253-marcos-pena-gabinete-macri.html>. Última visita el 10/11/2016.

³⁵⁹ Ver “Tristán Bauer dice que no se va de RTA, pero Macri quiere a Lombardi” en Diario *La Voz* del 25 de noviembre de 2015. Disponible en: <http://www.lavoz.com.ar/politica/tristan-bauer-dice-que-no-se-va-de-rta-pero-macri-quiere-lombardi>. Última visita el 10/11/2016.

por el presidente electo hasta su asunción el 10 de diciembre de 2015 tanto Lombardi como Macri pidieron públicamente la renuncia de Bauer³⁶⁰.

Finalmente, el director de RTA S.E. presentó su renuncia con el argumento de evitar ingresar en un proceso de destitución, que según el cineasta “sólo serviría para hacer daño al sistema de medios”³⁶¹. A esta decisión se sumaron las dimisiones de María Seoane al frente de Radio Nacional y de Martín Bonavetti en Canal 7. Sobre la posibilidad de remoción de los integrantes del directorio de RTA S.E., el artículo 9 del Estatuto Social señala:

serán causales de remoción, previa sustanciación que garantice el derecho de defensa del acusado, las siguientes: procesamiento firme por delitos dolosos, mal desempeño, negligencia grave, morosidad en el ejercicio de sus funciones, desconocimiento inexcusable del derecho e inhabilidad física o psíquica.³⁶²

Según se desprende de las declaraciones públicas de Lombardi y Macri, su planteo endilgaba a Bauer el mal desempeño de sus funciones. El argumento para justificar el pedido de renuncia fue el sesgo partidario impreso a programas emitidos por LRA 1 Radio Nacional y Canal 7, particularmente en referencia al programa 6-7-8 y a los espacios informativos³⁶³.

El seguimiento de la normativa indicaba que debía ofrecerse al acusado el derecho a su defensa. De cualquier modo, por las declaraciones públicas enumeradas es posible reconocer la intención de las autoridades entrantes de tomar decisiones sobre los medios estatales, aún antes de ser electos. Se desprende del pedido público de renuncia a Bauer la decisión de no atender a lo señalado por la normativa en términos institucionales.

Por otra parte, Alberto Cantero, segundo director nombrado por el PEN en el periodo analizado, rechazó el pedido de renuncia realizado por el Gobierno entrante y

³⁶⁰ Ver programas de televisión *Los Leuco* del canal TN y *La Cornisa* del canal América. Disponibles en: http://tn.com.ar/politica/macri-sobre-la-reunion-con-cristina-no-valio-la-pena_638084 y <https://www.youtube.com/watch?v=AROWJeKbIu4>. Última visita el 10/11/2016.

³⁶¹ Ver “Tristán Bauer presentó su renuncia como titular de RTA” en *Télam* del 10 de diciembre de 2015. Disponible en: <http://www.telam.com.ar/notas/201512/129597-tristan-bauer-rta-renuncia.html>. Última visita el 10/11/2016.

³⁶² Incluido en el decreto 1526/09.

³⁶³ Ver programa de televisión *Los Leuco* citado más arriba. Allí Macri señalaba: “Espero que podamos reemplazar autoridades del Ejecutivo por otras en las que uno confía y que son parte del equipo”. Ver también programa de televisión *La Cornisa*, citado más arriba. Allí Macri afirmó: “No voy a trabajar con gente en la cual no confío. Ellos tienen que entender (en referencia a Bauer y otras figuras públicas) que son militantes. Si ellos se hubieran declarado profesionales independientes votantes del kirchnerismo, pero nada más, era una cosa. Ellos desde ese lugar hicieron política activa a favor de una idea”.

finalmente fue removido de su cargo a través de un decreto³⁶⁴ a poco de iniciado el 2016.

9.2.1 El Consejo Consultivo Honorario de los Medios Públicos. Un recorrido tardío e inconcluso

La designación oficial de los 17 miembros del Consejo Consultivo Honorario de los Medios Públicos se produjo el 29 enero de 2015. Este paso se pudo haber producido desde del inicio mismo de las actividades de RTA S.E. De tal forma, hasta el cambio de Gobierno nacional en diciembre de 2015 sus integrantes se reunieron solo dos veces, incluida su conformación el 29 de septiembre.

De conformidad con el artículo 129 de la LSCA, en el mismo decreto de designación se instruyó a RTA S.E. a asignar “los recursos físicos, financieros y humanos necesarios para garantizar el funcionamiento” del Consejo³⁶⁵. Así, por responsabilidad del directorio de la empresa se produjo una dilación de 8 meses para la convocatoria a la primera reunión de los representantes designados (entrevista a Monje³⁶⁶). Esto impidió que se llegase a realizar alguna audiencia pública durante 2015 y durante todo el periodo de Gobierno de Cristina Fernández de Kirchner. Tampoco fue presentado ningún informe de gestión de RTA S.E. al Consejo durante esa etapa.

De tal forma, los únicos pasos que realizó el espacio durante el periodo señalado fueron darse un reglamento interno y una dinámica de funcionamiento (entrevistas a Monje y Tepper³⁶⁷).

Los artículos 130 y 134 de la ley 26.522 obligan a RTA S.E. a presentar informes semestrales ante el Consejo Consultivo Honorario. Esta herramienta constituye un elemento distintivo de los mecanismos de control establecidos por la norma para la corporación estatal. Esta característica la distingue, por ejemplo, del funcionamiento de la Defensoría del Público, pues RTA S.E. no está obligado a informar periódicamente sobre sus acciones ante ese espacio.

³⁶⁴ Decreto 9/16 del 5 de enero de 2016.

³⁶⁵ Decreto 51/15.

³⁶⁶ Entrevista realizada para este trabajo a Daniela Monje, miembro del espacio en representación del Consejo Interuniversitario Nacional. La comunicación se realizó a través de una sesión de Skype el 8 de noviembre de 2016.

³⁶⁷ Entrevistas realizadas para este trabajo. La comunicación con Giselle Tepper, representante en el Consejo de los organismos de Derechos Humanos, se produjo por vía telefónica el 7 de noviembre de 2016.

Otro mecanismo de rendición de cuentas que aporta la existencia del Consejo Consultivo es la obligación del directorio de la empresa de remitirle en forma bimestral un informe sobre la ejecución del presupuesto (art. 134, inciso k).

La demora en la conformación del Consejo Consultivo fue advertida por los representantes de la Federación Argentina de Carreras de Comunicación Social (Fadeccos) y de la Red de Carreras de Comunicación y Periodismo (Redcom)³⁶⁸. Por otra parte, la Defensoría del Público abrió la actuación n° 7/2012 para plantear la necesidad de la integración de dicho organismo. Además, en agosto de 2013 la senadora Norma Morandini presentó un proyecto de comunicación donde reclamaba información referida a la situación del Consejo Consultivo³⁶⁹.

Desde el directorio de RTA S.E. tanto Verano como Cantero plantearon diferentes argumentos para explicar esta dilación:

La demora en la designación y la constitución tiene que ver con una interpretación legal e institucional sobre desde dónde se constituía el Consejo. El Ejecutivo es la Presidencia, es la Jefatura de Gabinete y es RTA S.E. Siempre interpretamos, por lo que evaluamos en el directorio, que no éramos nosotros quienes teníamos que proponer la designación de los representantes de un Consejo que tiene que velar por el compromiso del directorio de la empresa con los objetivos de la ley. Había un riesgo muy alto de ser juez y parte. Entonces era otro ámbito del Ejecutivo el que tenía que impulsar esas designaciones. Hubo un tiempo de interpretación que llevó tiempo. Primero fueron los tres años de ausencia de la oposición en los espacios de institucionalización. Luego los dos años en donde finalmente el Ejecutivo se hizo cargo de esta obligación, hasta que finalmente se constituyó.³⁷⁰

Se demoró esa constitución porque no había mucho acuerdo entre las provincias, entre quienes representaban y cómo se hacía esa representación. Finalmente se logró un acuerdo y se pudo ponerlo en funcionamiento.³⁷¹

Más allá de las diferentes explicaciones posibles, la constitución de este espacio de control realizada recién cinco años después de la puesta en funcionamiento de la empresa estatal marca una falencia en términos de transparencia institucional. Se confirma así una institucionalización incompleta de la norma en el funcionamiento de RTA S.E. Pese a esto, a partir de su integración completa en 2012, el directorio presentó

³⁶⁸ Ver “Por la plena vigencia de la ley” en *Página 12* del 17 de octubre de 2012. Disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/laventana/26-205741-2012-10-17.html>. Última visita el 25 de julio de 2017.

³⁶⁹ El reclamo de la senadora se encuentra disponible en la siguiente dirección: <http://www.normamorandini.com.ar/?p=6200>. Última visita el 25 de julio de 2017.

³⁷⁰ Entrevista personal realizada para este trabajo a Alejandro Verano, citada anteriormente.

³⁷¹ Entrevista personal realizada para el trabajo a Alberto Cantero, citada oportunamente.

en 2014 y 2015 los informes oficiales sobre su funcionamiento a la Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual. Aunque de manera tardía, el cumplimiento de esta obligación señalada por la LSCA constituye un elemento positivo en el camino de institucionalización de la ley en los espacios creados para su implementación.

9.2.2 Dinámicas para la construcción de la programación en los medios de RTA S.E. Apuestas para traducir la presión

En este apartado se profundiza en la descripción de las reales dinámicas y lógicas reproducidas durante el sub-periodo para la adopción de decisiones en RTA S.E., Radio Nacional Buenos Aires y Canal 7. En este caso, se pone atención particular a los mecanismos y las concepciones existentes que desencadenaban la producción de los contenidos que llegaban al aire de los medios analizados.

Para la reconstrucción de estos procesos se realizaron entrevistas a diferentes actores involucrados en la toma de decisiones, se contrastaron las mismas en un archivo de notas periodísticas y se consultó el informe producido por la FSOC-UBA en base a los indicadores de calidad de la UNESCO en aquellos ítems vinculados a la independencia y la cultura organizacional.

La etapa que se analiza en este capítulo contempla el periodo inicial de implementación de una normativa inédita para regular el funcionamiento de la empresa administradora de los medios del Estado nacional. Una novedad fue la separación entre las direcciones ejecutivas de la radio y la televisora de la dirección política colegiada.

Se plantea en esta tesis que Canal 7 arrastró durante gran parte del periodo previo a la sanción de la LSCA serias falencias para definir una propuesta de programación clara y homogénea (ver apartado 6.2.1). Allí se señala que las decisiones en esta dimensión estuvieron condicionadas negativamente por factores económicos, de infraestructura, organizativos e institucionales (en este último se incluye la permanencia de una lógica instrumental partidaria desde el PEN hacia la televisora)³⁷². Esta situación generó que en los primeros años del periodo kirchnerista el canal reprodujera un sistema de loteo de la programación, en el que muchos espacios de la pantalla se cubrían por concesiones políticas o comerciales (Labate, 2016a). Como también se ha descrito, la

³⁷² Estos aspectos son desarrollados en profundidad en la tesis de Maestría que funciona como insumo para este trabajo y como antecedente inmediato en el mismo proyecto de investigación.

lógica de loteo comenzó a ser lentamente desmontada desde 2006 en adelante con la unificación de la dirección del canal en Rosario Lufrano.

Por otra parte, Radio Nacional había experimentado durante el periodo previo importantes condicionamientos económicos e infraestructurales para impulsar grandes proyectos de programación.

Con ese escenario institucional precario de fondo histórico reciente y con la implementación de la LSCA en RTA S.E. como contexto, las direcciones de Canal 7 y Radio Nacional proyectaban las búsquedas centrales de las programaciones. Los testimonios de los directores de Radio Nacional y Canal 7 permiten comprender los términos en los que se fueron consolidando sus proyectos de programación:

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 de los 90. Lo primero que dijimos fue 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. Lo conseguimos con un gran apoyo del directorio porque pensamos que para levantar a la radio hacía falta una locomotora. Y el primer año lo conseguimos a (Alejandro) Dolina. En efecto jugó un rol de locomotora, porque la radio tenía muy buenos espacios que no eran conocidos.³⁷³

El canal fue creciendo. Hay que aprender que uno tiene que ser propositivo, y eso pasa por generar expectativa y ser ambicioso. En ese sentido me parece que todo lo que fue propositivo, en mayor y en menor medida estuvo muy bien. Cuando el canal disputó determinados ámbitos que no estaba acostumbrado a disputar, también asumía riesgos. En el 2010 el canal transmitió por primera vez el Mundial de Fútbol de Sudáfrica. Fuimos a ese mundial con el último gol de Palermo (...) En 2014 no solo lo transmitió sino que también lo produjo íntegramente, y también asumimos un riesgo. Lo que sucede en un canal público no sucede en otro, porque no era solo poner el canal en Brasil. Era llevar más de 50 tipos, saber que ibas a enfrentar la mirada insidiosa de, por ejemplo, Gonzalo Bonadeo diciendo que con la cantidad de gente que llevó Canal 7 se harían 5 mundiales (...) Un canal que quiere ser ambicioso logra que la gente lo vea. Ahora, son apuestas muy traumáticas. Mirá si nos pasaba como lo que le pasó a España que se volvió en primera ronda. Apostamos prestigio y nos fue bastante bien.³⁷⁴

De los testimonios se desprende que la búsqueda de ampliar las audiencias fue una decisión impulsada con firmeza desde las direcciones ejecutivas de los medios, avaladas por el directorio de gobierno de RTA S.E. Se constata la pretensión de crecer en las mediciones de *rating* pero al mismo tiempo se confirma la existencia de otros

³⁷³ Entrevista a Vicente Muleiro, citada previamente.

³⁷⁴ Entrevista a Martín Bonavetti, citada previamente.

criterios reguladores de las decisiones. Esto es, el *rating* no era importante en la concepción central de quienes estaban en puestos directivos, pero importaba. Dicho de otro modo, no se reconocía como un factor central de las decisiones, pero se lo observaba como índice del acercamiento o no a nuevos públicos (entrevistas a Gordon, M. Seoane, V. Muleiro, Bonavetti, Figueroa y Verano³⁷⁵).

En Canal 7 fue la transmisión de espectáculos deportivos en vivo el camino principal para el contacto con públicos masivos. En Radio Nacional Buenos Aires se apeló a la contratación de figuras que pudiesen acercar nuevos oyentes. Si en la etapa de Moncalvillo fue la llegada de Héctor Larrea el motor de la convocatoria, en el inicio de la gestión de Seoane la contratación de Alejandro Dolina operó como impulso a la grilla de programas. Más adelante, una vez que la emisión televisiva 6-7-8 comprobó niveles de adhesión relevantes, la AM 870 incorporó a sus periodistas como conductores radiales para trasladar la audiencia televisiva al dial de AM.

Los directores de Radio Nacional y de Canal 7 hacen una evaluación positiva del funcionamiento del directorio de RTA S.E. como instancia superior reconocida formalmente donde presentar sus propuestas para la aprobación. En ambos casos, se observa que el organismo de gobierno otorgaba mayores grados de seguridad para la puesta en práctica de iniciativas. Además, ofrecía un espacio propicio para la defensa de las mismas. Bonavetti y Seoane, respectivamente, lo explicaban de esta forma³⁷⁶:

El corpus que dio la ley permitió definir objetivos y dejar de hablar en términos de gustos personales. La relación del canal con una Secretaría de Medios con mucha presencia lo sometía a una lógica absolutamente subjetiva. Una vez instalada la ley ese vínculo se rompió y se construyó institucionalmente otro marco. Una discusión institucional donde vos tenés que construir consensos en un directorio -y eso lo construís sobre una base de principios- es muy diferente a lo que le gusta a una persona. Discutir con un directorio te da otro margen de autonomía y vos construís un lenguaje sobre el cual comenzás a tomar decisiones, que no son subjetivas. El cambio fue notable. Si bien no dejaba de haber una figura preponderante como Bauer, la instancia del directorio para discutir no era lo mismo. Ese ejercicio le dio sustento a la toma de decisiones. Una vez un director me dijo que a su mujer no le gustó *En Terapia*. A mi no me representaba nada. Yo tenía otra sustentabilidad en la toma de mi decisión. Y eso te lo da solo el funcionamiento de un directorio.

Yo hacía propuestas y RTA decidía, autorizaba. Por ejemplo. Propuse hacer cds con todos los discursos presidenciales del 37 hasta 2015 porque la radio es el archivo oficial. Mi decisión fue rearmar el archivo de la memoria histórica de la radio. Y hay un equipo trabajando. Yo no podía manejar ni un sólo peso si el directorio no aprobaba. Yo hacía propuestas y el directorio aprobaba.

³⁷⁵ Entrevistas personales realizadas para el trabajo, citadas oportunamente.

³⁷⁶ Entrevistas personales realizadas para este trabajo, citadas previamente.

Estaba muy claro. No hubo problemas. Si ellos aceptaban se hacía y si no autorizaban no se hacía. Entonces la administración mandaba a licitación o compra directa de acuerdo al valor de eso. Teníamos un equipo de una gran compenetración en cuanto a las líneas generales de reconstrucción de lo público, del Estado y de una radio nacional que fuera digna de la sociedad que la pagaba. Fue un gran alivio, además, porque los directores nos dedicábamos a crear una programación que pudiera reflejar federalmente.

Se identifica entonces al directorio como la última instancia de aprobación de los proyectos, los que precisaban la firma de todos los directores. En este caso en particular, las contrataciones de periodistas y artistas, y la conformación de las programaciones debían recibir la aprobación del órgano de gobierno de RTA S.E. Ambos directores también reconocen en las entrevistas realizadas para esta tesis la preponderancia de Bauer para favorecer el avance de los proyectos planificados.

Dos ejemplos concretos y duraderos dan cuenta de definiciones externas sobre la programación de acuerdo a su consideración instrumental desde el Gobierno nacional. Se trata del programa Fútbol para Todos y su política de transmisión, definida por fuera de la dirección ejecutiva de Canal 7, y del programa 6-7-8. Como se percibe en el testimonio de Bonavetti a continuación, su sostenimiento se justificaba en argumentos consensuados por fuera de la empresa estatal.

El programa (6-7-8) entra en una repetición fundamentalmente cuando asume el segundo mandato de Cristina (Fernández). Porque ahí empiezan a aparecer otros factores. Fue fundamentalmente en la época de (Juan Manuel) Abal Medina (Jefe de Gabinete). Creyó que había que cargarle la mochila de que salga a disputar cosas que un programa de televisión no podía disputar. Yo se lo dije, pero bueno, lo tuve que discutir con muchos, y ahí el consenso no lo lográs por más que seas el director (...) Cuando el programa empieza a construirse sobre mayores consensos la posibilidad de cambiarlo es más difícil. Cuando hay tanta centralidad política cualquier cambio llevaba horas de debates y discusiones eternas.³⁷⁷

La producción televisiva de Fútbol Para Todos se organizó desde el Estado, a través de la Jefatura de Gabinete, pero incluía la tercerización de la generación de contenidos en una productora privada (La Corte). Los partidos eran transmitidos por diferentes canales, aunque la principal boca de distribución fue Canal 7, esto es, la que más partidos emitía. Esta situación generaba recurrentemente en la emisora la necesidad de reacomodamientos en la programación, que debían responder a dinámicas externas, sobre las cuales no tenían poder de decisión. Esto es, la definición de los horarios de

³⁷⁷ Entrevista a Martín Bonavetti realizada para este trabajo, citada previamente.

cada encuentro la realizaba la Jefatura de Gabinete y en muchos casos se producía sin mucha anticipación.

Frente a esto, el canal debió responder al desafío impuesto por un contenido valioso pero capaz de perjudicar las búsquedas artísticas de la emisora. Bonavetti lo explica de este modo:

El canal se pudo haber transformado en un canal de fútbol, pero no pasó. Porque tenés que hacer una lectura rápida. *En Terapia* fue un poco eso. Me decían cómo puede ser que con el fútbol no tengan un programa deportivo, cómo puede ser que pongan una ficción después de un partido. Pero tenés que tener una lectura distinta. Sino tenés una lectura del *rating*, hacés como Mariano Closs que está 10 horas en Continental. Después de Argentina-Brasil pusimos *Variaciones Walsh* porque estaba jugado con la ficción de calidad. Te perdiste 30 puntos de *rating* que pasaron a 6. Bueno, pero cerrás los ojos y te acordás de ficción de calidad.³⁷⁸

Al mismo tiempo, la inclusión de Fútbol para Todos en la grilla del canal es reconocida como un elemento dinamizador de otros procesos. Entre ellos se enumeran: la expansión de la cobertura, la generación de nuevos canales de vinculación con el público y la mejora en la calidad de la imagen (entrevistas a Bonavetti, Ruiz y Verano³⁷⁹). Las comparaciones de las emisiones previas de los partidos del fútbol argentino y las transmitidas por Canal 7 en sus primeras jornadas ofrecieron un nuevo parámetro para reconocer las capacidades técnicas del medio. Un ejemplo de ello es que a poco de iniciadas las transmisiones el canal se vio obligado a perfeccionar a través de la fibra óptica el vínculo entre la estación y la antena transmisora³⁸⁰.

Sin embargo, el mismo director de Canal 7 reconoce el perjuicio que suponía depender de un contenido generado desde el exterior, cuyo momento de emisión podía trastocar la planificación interna. Sin embargo, desde la interpretación del contexto político y del contexto audiovisual Bonavetti redefine la comprensión de su rol:

Tu pantalla traduce un concepto, y si no hay un concepto es como que ahora entra esto y después esto otro y eso es un desquicio. El rol de nuestro equipo era hacer una traducción virtuosa de un momento tan rico en términos de comunicación y producción. Muchas veces pasaba que había que pasar un partido y levantar otra cosa. Para nosotros eso era un gran problema, pero las disputas hacia adentro no se tenían que televisar. Creo que un gran logro fue que el canal dejó de televisar sus discusiones. Este era un canal que televisaba todo: la

³⁷⁸ Entrevista para este trabajo a Martín Bonavetti, citada previamente.

³⁷⁹ Entrevistas personales realizadas para este trabajo, citadas con anterioridad.

³⁸⁰ Ver “La digitalización va a volver a ponernos en la vanguardia” en Página 12 del 5 de septiembre de 2009. Disponible en <https://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/espectaculos/2-15197-2009-09-05.html>. Última visita el 11/06/17.

pobreza propia, los reclamos gremiales, los acomodados, las presiones. Todo eso existe porque sos un canal de televisión y todos buscan tener una representación. Así como decís que las excusas no se televisan, entonces la presión se traduce. La forma de traducir es fundamental. Que haya coherencia, concepto, que te permita funcionar como una capa de ozono.³⁸¹

La injerencia de definiciones desde el exterior de RTA S.E. no puede leerse como la lógica dominante en la construcción de la programación de ambos medios analizados. En todo caso, debe abordarse como un factor que se constató ineludible para la toma de nuevas decisiones desde un marco conceptual propio. De tal forma, en la conformación de los contornos del proyecto de programación tallaban criterios que no necesariamente respondían a una lógica de instrumentalidad política. De hecho, en algunos casos el criterio se configuraba en respuesta a esa lógica o como modo de contrarrestar los efectos de la misma.

Si bien existían dependencias de decisiones del PEN para la actuación de la televisora, los testimonios permiten observar también a las instancias de adopción de decisiones como escenarios de disputa entre distintos actores de la misma institución.

A fines del 2014 estábamos muy *seisieteochizados*. Esto estaba llevando al canal a un lugar de estigmatización muy fuerte. Trato de hacer unos movimientos para romper esa lógica que era como irrefrenable. Cuando decido traerlo a Matías Martín era para construir una figura fuera de lo previsible. Pide hacerlo con Endemol, con su equipo de producción, en Estudio Mayor³⁸². Entonces le propongo una coproducción, que lo haga Endemol, pero en el canal. La violencia con la que lo atacaron no es que no le molestó, pero estaba contenido en una productora. Entonces: ¿Cómo una coproducción para un programa de entrevistas? Pero intervienen otros factores en la decisión. Necesitaba traerlo a Matías Martín, no que Dorio me haga un programa de entrevistas. Pero viene con sus condiciones. Entonces hay que ir al directorio a discutir. Si viene Matías Martín con su equipo son esos 5 tipos que le dicen a los otros que hagan esto y lo otro. Entonces si el problema es quien manda. Bueno, mando yo.³⁸³

Cantariño expresa los reparos existentes en el gremio de la televisión (SATSAD) respecto a las co-producciones y allí se observa que la mirada incluye una razonable preocupación sindical. Esto es, no talla en el argumento el aspecto artístico

³⁸¹ Entrevista personal a Martín Bonavetti, citada previamente.

³⁸² Endemol es una productora privada internacional de contenidos audiovisuales y Estudio Mayor es un estudio de televisión ubicado en la Ciudad de Buenos Aires, también de propiedad privada.

³⁸³ Entrevista a Martín Bonavatti, citada oportunamente. Un ejemplo similar se relata en la tesis de Maestría que antecede a este trabajo. Allí se narra que Rosario Lufrano convocó al actor Marcos Munstock para conducir un programa sobre el teatro Colón. Aparecieron en ese momento similares condiciones de parte del artista y cuestionamientos desde el sindicato de trabajadores de televisión.

puesto de relieve por el director del canal³⁸⁴. Pero sí son jerarquizadas por el miembro del directorio las dificultades organizativas de un canal generalista:

Siempre estuvimos en contra de las coproducciones. Nuestro gremio estuvo en contra para cumplir la ley y en defensa del puesto de trabajo. Cuando un compañero está dos meses sin trabajar se ve en la calle. Además es un profesional de la televisión al que no le gusta estar sin hacer nada. Entonces siempre dijimos que había que hacer en el canal todo lo que se pudiese hacer con la mano de obra del canal. En general tuvimos en los últimos años muy poca mano de obra ociosa, poquísima. La diagramación de la producción en un canal de televisión es algo muy complicado, por los horarios, por el régimen, por las cuestiones convencionales que tiene cada sector. Los actores tienen un régimen y los técnicos otro. La televisión no es una línea de producción metalúrgica. Y eso se hace muy difícil de manejar si no se tiene alguna flexibilidad.³⁸⁵

Las citas permiten reconstruir un encadenamiento de decisiones que incluían disputas en las que tallaban: la intromisión gubernamental; las presiones del entorno específico de la industria audiovisual y sus lógicas de funcionamiento; y las resistencias internas -en diferentes espacios- que cada decisión obligaba a abordar. Al mismo tiempo, se comprueba que en estas decisiones tampoco está ausente la aplicación de criterios artísticos que expresen una búsqueda conceptual desde la programación.

Un ejemplo relatado por Figueroa, gerente de noticias de Canal 7, permite sintetizar esta cadena de criterios confrontados en el proceso de implementación de una decisión sobre los contenidos:

La idea de renovar el noticiero de la medianoche fue cuando apareció *En Terapia*. En una reunión con el gerente de programación y Bonavetti me dicen que hay mucho contraste entre *En Terapia* y el noticiero en términos artísticos, de dinámica, parecía que eran dos canales distintos. Modificamos conductores, incorporamos a Gabriela Previtera en deportes, a Maxi Martina con una columna de rock independiente, con un pibe joven. Cambiamos todo el noticiero, porque el crecimiento general del canal te elevaba el estándar. Y nos tocó sacar a un periodista histórico como era Pedro Disan, porque modificamos el formato, y a ellos (los trabajadores del noticiero) no les gustaba. Creíamos que era lo mejor para la televisión pública en ese momento, para salir a disputar la pantalla, y para llamar la atención, y a ellos no les gustaba. Ahí dimos la pelea y lo hicimos igual. Es una injerencia que tenía el sindicato que no hace a los derechos laborales de los trabajadores.³⁸⁶

³⁸⁴ Cuando se hace referencia al aspecto artístico se incluyen también las dinámicas impuestas por el entorno específico audiovisual, con lógicas de funcionamiento particulares.

³⁸⁵ Entrevista personal a Néstor Cantariño realizada para este trabajo, citada previamente.

³⁸⁶ Entrevista a Carlos Figueroa, citada previamente.

El debate retratado obliga a una reflexión que debe incluir la inscripción de la empresa estatal dentro de un recorrido institucional específico. Esto es, la voluntad de injerencia de los gremios del canal y la radio en decisiones vinculadas a la programación se explica también desde el pasado inmediato caracterizado por la precariedad en las capacidades operativas, el desfinanciamiento creciente y el intento de privatización en Canal 7. En ese marco histórico, fueron los gremios quienes asumieron la defensa de la empresa, el reclamo por su mejoramiento infraestructural y su mantenimiento bajo propiedad estatal.

En esa historia reciente deben comprenderse las atribuciones que se arrogaban los sectores sindicales, particularmente en Canal 7, en torno a decisiones sobre aspectos organizacionales y de programación. Ese pasado inmediato en el que sobresalían las reglas institucionales poco claras generó consecuencias en las lógicas de funcionamiento, en muchos casos asentadas en la costumbre, y en la imagen de los trabajadores sobre su vínculo con los medios analizados. Este aspecto lo retoma la productora de Radio Nacional Buenos Aires, Inés Gordon, cuando analiza prácticas heredadas en la emisora:

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 mi 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 ir.³⁸⁷

La política de realización de programas con un formato de co-producción se mantuvo constante en Canal 7 desde el anterior periodo analizado y respondía a diversos motivos, según las explicaciones de los directores. Por un lado, se explicaba en los cambios en las formas de producción televisión en la industria audiovisual argentina en la década precedente, con la aparición de un circuito novedoso de productoras audiovisuales. Por otro, se vinculaba con una política general del Estado nacional de dinamizar el sector audiovisual en tanto sector industrial (entrevistas a Lázaro, Bonavetti y Verano³⁸⁸).

Al mismo tiempo, este era el camino elegido para incorporar nuevas formas de producción que sirvan como un laboratorio interno del canal en ese aspecto y para

³⁸⁷ Entrevista a Inés Górdon realizada para este trabajo, citada previamente.

³⁸⁸ Entrevistas realizadas para esta tesis, citadas previamente.

generar innovaciones en la pantalla que sean valoradas por el público. Así lo explicaba Bonavetti:

Entonces, el día que nos pusieron en la grilla (de cable) entre Canal 13 y Telefé nos dimos cuenta que el canal estaba por debajo de lo que pensábamos que estaba. Hacia adentro del canal cada vez que queríamos proponer un cambio, respondía de forma mucho más lenta. Bueno, la forma de dinamizar eso es incorporar la coproducción que te permita dinamizar algo que está muy estático. Yo creo que fue muy virtuoso eso. Pero ningún proceso de transformación es armónico. Son procesos que crujen porque cuestionás un *modus operandi*. Pero entender a la coproducción como el mecanismo que llevó en la década de los 90 al vaciamiento es verle un elemento de disputa política que está claro que no sucedió. Así como la palabra lata y coproducción fueron sinónimo de vaciamiento en los 90, no vamos a equipar un canal para generar un proceso de vaciamiento. Era para hacerlo más dinámico y ganar tiempo.³⁸⁹

La cita hace referencia a la resolución 296 de septiembre de 2010, dispuesta por la autoridad de aplicación de la LSCA para establecer un criterio común de organización de las grillas de programación para todos los cableoperadores. Se trata de una intervención en las formas de distribución de los contenidos audiovisuales a nivel nacional que generó un nuevo diagnóstico en la empresa estatal y convocó a realizar modificaciones en su estructura productiva. La situación demuestra similitud con el impacto generado en el canal por el inicio de las transmisiones de Fútbol para Todos.

Independientemente del marco de obligaciones y objetivos ofrecido por la LSCA, la permanencia de los directores de los medios analizados por periodos extensos favoreció el logro de resultados en sus apuestas artísticas. En el caso de Canal 7, permitió dejar atrás el modelo de loteo en la grilla para consolidar un modelo de grandes franjas, aunque desdibujado por momentos por las transmisiones de Fútbol para Todos. En este sentido, la claridad sobre las políticas de programación sostenidas en el tiempo ofreció previsibilidad para las dinámicas de gestión de la entidad.

Así, a partir del consenso sobre la transmisión en Canal 7 de espectáculos en vivo de interés público (particularmente deportivos y musicales), la dirección podía acelerar trámites para contrataciones o pago de derechos. Este consenso y esta política se vieron favorecidos también por el funcionamiento del Consejo Federal de la Comunicación Audiovisual, organismo federal para la proposición de políticas públicas creado por la LSCA. Este espacio confeccionó desde 2011 hasta 2015 el listado de

³⁸⁹ Entrevista a Martín Bonavetti realizada para esta tesis, citada previamente.

acontecimientos deportivos considerados de interés general según las previsiones del artículo 77 de la ley (ver apartado 7.1.2).

Desde el directorio de RTA S.E. Verano explica cómo los consensos generados en la implementación del marco normativo facilitaban el trabajo del canal:

Hay un consenso previo en que el canal invierta en la negociación de derechos de espectáculos en vivo, mientras no signifique una erogación presupuestaria exagerada, o si es una erogación acorde a la posibilidad de recuperación. Esto tiene que ver con una estrategia en función de una mirada que hemos discutido y es que el vivo de los deportes es de lo poquito que va quedando *on-line* para generar interés en audiencias masivas.³⁹⁰

Una última observación retoma el relevamiento realizado por la FSOC-UBA en la dimensión referida a los condicionamientos o las presiones para el ejercicio del periodismo. Si bien no se constatan denuncias formales, se verifican un conjunto de “reclamos sindicales sobre casos de abuso laboral o arbitrariedad en la toma de decisiones que afectan el ejercicio profesional del periodismo”. Según el informe, “su sola circulación en el ámbito institucional da cuenta de una cierta conflictividad en torno a un tema tan sensible para una emisora pública” (de Charras, 2015: 121).

La descripción realizada en este apartado permite reconocer las dinámicas reproducidas en la relación entre RTA S.E. y los medios analizados para la toma de decisiones referidas a la programación. En el proceso descrito se identifican variados objetivos y criterios que se pusieron en juego en este campo de relaciones durante el periodo observado.

Las dinámicas reconocidas se explican en la intersección de diferentes procesos desenvueltos en el funcionamiento de RTA S.E.: a) las pretensiones del PEN en su relación instrumental con los medios analizados; b) la vigencia de prácticas heredadas del funcionamiento institucional del SNMP; c) la institucionalización en curso de la LSCA en los medios del Estado nacional; d) los requerimientos artísticos de los medios y su vinculación con la industria audiovisual; e) el impacto en estos medios de políticas públicas desplegadas en el escenario audiovisual.

Tal como se reconoció en el periodo anterior, existen en esta etapa variados condicionamientos que operan sobre las decisiones movilizadas en torno a las programaciones de los medios del Estado nacional. Si bien se manifiesta entre ellos la injerencia de presiones desde el PEN, se constatan otros provenientes de la

³⁹⁰ Entrevista personal a Alejandro Verano, citada oportunamente.

institucionalidad vigente, de las capacidades operativas efectivas y de la cultura organizacional heredada.

9.3 Conclusiones preliminares sobre la participación ciudadana en Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado en el periodo 2010-2015

A partir de la descripción realizada en este capítulo es posible alcanzar las siguientes conclusiones preliminares que atienden al indicador de participación ciudadana en RTA S.E. en el periodo 2010-2015:

-Se constata un crecimiento institucional y en términos de transparencia de RTA S.E. a partir de la aprobación de sus balances contables entre 2010 y 2014 por parte de la Auditoría General de la Nación.

- Se constata que prácticamente la totalidad de las iniciativas desarrolladas por la sociedad estatal se solventaron con los recursos obtenidos de sus operaciones comerciales, los ingresos del Presupuesto nacional y los recursos provenientes de los gravámenes implementados por la LSCA. Estos últimos constituyeron una nueva fuente de ingresos que se hizo efectiva desde 2011. A lo largo de todo el periodo el grueso del presupuesto recibido (más del 80 %) provino del Tesoro Nacional, lo que constituye una regularidad respecto al periodo precedente.

-Se confirma el crecimiento constante del presupuesto en términos absolutos y en sus variaciones interanuales. Esta tendencia demuestra una continuidad en relación a la anterior etapa analizada. Además, es también importante la suba del presupuesto de los medios del Estado nacional medido por habitantes del país tanto en dólares como en pesos. En ese sentido, tanto los miembros del directorio como los directores de los medios analizados confirman un respaldo sólido en términos económicos de RTA S.E. a las iniciativas proyectadas. Pese al crecimiento presupuestario, su dimensión continuó estando muy por debajo de las cifras de las experiencias europeas de medios estatales.

- La integración del directorio de la sociedad estuvo incompleta hasta tres años después de su constitución. La puesta en funcionamiento de toda la arquitectura institucional planteada por la LSCA para RTA S.E. no se terminó de producir antes del cierre de la etapa analizada pues el Consejo Consultivo Honorario de los Medios Públicos no fue más allá de su conformación inicial.

- En el cierre del periodo no se produjo la continuidad del directorio conformado, tal como establecía la ley, debido a la renuncia de Bauer y la remoción de

Cantero. Por tanto, el proceso de institucionalización de la arquitectura de RTA S.E. fue parcial e inconcluso, lo que no impidió importantes avances en términos de participación ciudadana en la gestión y en el control social sobre los medios del Estado nacional.

- Se verifica la generación de mecanismos formales transparentes para la circulación de la información sobre decisiones en la administración de los medios. Los mayores niveles de transparencia aparecen como consecuencias visibles de la implementación del estatuto social y la institucionalidad establecida por la LSCA.

- Se constata el funcionamiento estable y fluido del directorio desde su constitución inicial. En ese punto, los mecanismos establecidos por la LSCA para el funcionamiento de RTA S.E. favorecieron la generación de instancias de supervisión sobre las decisiones en torno a los medios del Estado nacional.

- Se confirman en el periodo nuevas dinámicas para la toma de decisiones. Estas no impidieron la injerencia de definiciones externas sobre la empresa estatal, pero ofrecieron un marco de mayor transparencia y capacidad de control. Estas dinámicas impulsadas por la aplicación de la LSCA favorecieron un espacio propicio para darle mayores niveles de legitimidad a las decisiones sobre la pantalla o el aire radial, y eventualmente para disminuir su legitimidad (caso 6-7-8). Estas nuevas dinámicas hicieron posible el sostenimiento en el tiempo de criterios artísticos y objetivos de programación que en ocasiones contrarrestaban las lógicas de instrumentalidad política. De tal forma, se constata que el funcionamiento del directorio ofreció un marco de mayor estabilidad para el impulso de búsquedas artísticas en los medios analizados.

- Se confirma la implementación, por indicación de la LSCA, de los concursos públicos de oposición de antecedentes para la incorporación de nuevos trabajadores. Independientemente de las dificultades de su implementación, constituye la institucionalización de un procedimiento democrático en los medios analizados.

- Se destaca durante el periodo la ausencia de informes de gestión presentados ante el Consejo Consultivo y la inexistencia de audiencias públicas para analizar el desempeño de los medios de RTA S.E. Sin embargo, el convenio firmado con UNESCO y la FSOC-UBA para la realización de un informe en Canal 7 desde indicadores de calidad constituye un paso adelante en la implementación de políticas de control y auditoría externa.

- Se confirma la realización de dos informes de gestión ante la Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual (en 2014 y

2015). Estos mecanismos ratifican el crecimiento de la institución en términos de transparencia y control democrático, aunque debe marcarse la demora en la presentación del primer informe.

Capítulo 10: Nuevo protagonismo y limitaciones de los medios del Estado nacional en un escenario audiovisual comercial y concentrado

El objetivo general que se planteó este trabajo fue describir el proceso de administración de los medios del Estado nacional desarrollado en el SNMP y en RTA S.E. durante el periodo de gobiernos kirchneristas entre los años 2003 y 2015. Se persiguió ese objetivo con el fin de evaluar las dimensiones democratizadoras y no democratizadoras del proceso de administración señalado en el marco de la puesta en práctica de una política pública de comunicación.

Se propuso reconstruir este proceso a partir de concretar los siguientes objetivos específicos: a) describir las condiciones de acceso y participación ciudadana en los medios de comunicación del Estado nacional administrados por el SNMP entre 2003 y 2009, en la normativa y en la práctica; b) describir las condiciones de acceso y participación ciudadana en los medios de comunicación del Estado nacional administrados por RTA S.E. entre 2010 y 2015, en la normativa y en la práctica; c) reconocer las relaciones producidas entre las indicaciones normativas sobre el acceso y la participación ciudadana en las instituciones analizadas y la práctica vinculada a esos indicadores; d) identificar continuidades y/o rupturas en las condiciones de acceso y participación ciudadana durante el periodo analizado a partir de comparar los distintos “momentos institucionales” marcados por la sanción de la ley 26.522.

Para lograr la descripción planteada se aplicaron los conceptos de acceso y participación ciudadana. Se presentó entonces a estas nociones como guías del diseño metodológico a partir de su capacidad de reconstruir procesos de múltiples dimensiones con evidencia empírica. Si bien el desarrollo de estos indicadores se reconoció orientado a analizar la totalidad del espacio mediático, su aplicación al proceso experimentado por una corporación mediática particular, en este caso estatal, ofreció la posibilidad de establecer vinculaciones entre las instituciones analizadas y el resto del mapa mediático en un contexto histórico particular. De tal forma, en tanto indicadores cualitativos dieron lugar a descripciones donde se reconocieron tendencias, avances, contradicciones, continuidades y transformaciones.

Desde los objetivos señalados y a través de los indicadores reconocidos como guías de la investigación este trabajo intentó responder a una serie de preguntas fundamentales sobre el proceso de administración de los medios del Estado nacional en Argentina en el periodo 2003-2015. Son las siguientes:

¿De qué manera la normativa previa a la LSCA y las acciones del SNMP respondían a los indicadores de acceso y participación ciudadana?

¿Qué indicaciones incluidas en la ley 26.522 planteaban a los medios del Estado nacional desafíos según los indicadores trabajados?

¿Qué cambios propició en términos de acceso y participación ciudadana la sanción de la LSCA en el proceso de administración de los medios estatales desarrollado por y en el SNMP?

¿Cómo abordó RTA S.E. las indicaciones de la LSCA que planteaban demandas de acceso y participación ciudadana?

¿Qué continuidades y/o rupturas es posible encontrar en los “momentos institucionales” reconocidos desde los espacios de interrogación marcados por los indicadores elegidos?

¿Qué tendencias es posible visualizar en las instituciones analizadas en todo el periodo recortado en función de los indicadores trabajados?

A continuación se presentan las conclusiones generales de esta investigación en las que se abordan los objetivos planteados y se responde a las preguntas realizadas. Este último capítulo se nutre de las conclusiones preliminares presentadas a lo largo de esta tesis.

10.1 Cambio y continuidades en un largo proceso. Reposicionamiento e incidencia gubernamental en los medios estatales en el escenario audiovisual comercial y concentrado

Esta tesis concluye que la debilidad institucional, económica e infraestructural con la que la empresa administradora de los medios audiovisuales del Estado nacional inició la etapa reproducía condiciones limitadas para el acceso y la participación ciudadana. Desde ese punto de partida se conformó a lo largo del proceso una clara y coherente política estatal que consolidó una expansión constante en las condiciones de la ciudadanía para el acceso a los contenidos ofrecidos por Canal 7 y Radio Nacional Buenos Aires. Estos contenidos lograron ser crecientemente variados en términos de géneros y audiencias convocadas, pero mostraron acotados márgenes de pluralismo político, situación particularmente evidente en la segunda etapa del periodo.

Por otra parte, no tuvieron la misma solidez ni coherencia las dinámicas reproducidas para la participación ciudadana en las instituciones indagadas, aunque en

este indicador también se evidencia un notorio avance a partir del proceso de deliberación alrededor de la LSCA, y posteriormente con la institucionalización de RTA S.E. Al mismo tiempo, se constata a lo largo de todo el periodo la incidencia del PEN en la toma de decisiones al interior de las diferentes instituciones administradoras y de los medios abordados.

En este derrotero institucional, las indicaciones para estos medios incluidas en la LSCA funcionaron como una interpelación al modelo de administración construido hasta 2009 que favoreció el mejoramiento de esas condiciones de acceso y participación ciudadana. En el marco de ese proceso, los medios estatales analizados construyeron durante la etapa un renovado papel protagonista en el escenario audiovisual, con marcas distintivas en su programación, mientras que el sistema mediático argentino mantuvo su estructuración concentrada, centralista y comercial.

Este reposicionamiento respondió no solamente a decisiones tomadas desde la administración de estos medios, sino que se debió también a una combinación de iniciativas impulsadas desde el Estado nacional, fundamentalmente desde 2009 a partir de la sanción de la LSCA y la puesta en marcha del sistema de televisión digital. Estas medidas no estuvieron siempre dirigidas hacia los medios del Estado nacional, pero contribuyeron en conjunto a desencadenar esa reacomodamiento protagónico en el escenario audiovisual argentino.

Estas políticas fueron parte del cambio en el modo de intervención estatal desde 2009 para modificar el escenario en el sector audiovisual. Sin embargo, este intento no logró revertir la estructura concentrada, comercial y centralizada del sistema mediático, consolidada en la etapa 2003-2009 por la propia acción y omisión estatal.

Esta conclusión global se construyó a partir de diferentes hallazgos surgidos de dimensiones y procesos específicos descritos. A continuación se profundiza en los mismos para reconocer la base que sustenta las afirmaciones precedentes.

La reconstrucción del proceso de administración de los medios del Estado nacional confirma la hipótesis de la existencia de dos etapas distintas en las políticas de comunicación durante el periodo kirchnerista. Estas etapas están separadas por la discusión pública, la sanción y la implementación de la LSCA. Sin embargo, la existencia de dos “momentos institucionales” diferenciados en los medios analizados no impide reconocer líneas de continuidad entre esos dos periodos.

Este trabajo demuestra que la nueva norma potenció u ofreció sustento a líneas de acción y tendencias que ya estaban abiertas o en curso antes de la vigencia de la ley

26.522. Por tanto, no se reconoce en este caso un quiebre total con las políticas implementadas en y hacia los medios administrados por el Estado nacional previas a 2010. Así, el cambio de etapa marcó el fortalecimiento de tendencias reconocidas en el periodo 2003-2009 con mayores y menores grados de concreción como: el crecimiento presupuestario; la apuesta por la transmisión de eventos deportivos como línea de programación relevante; la reconversión tecnológica; la ampliación de la cobertura territorial; la mejora en las condiciones laborales; la reflexión pública respecto al rol de los medios de comunicación en general y sobre los estatales en particular.

La distinción de dos momentos en la administración de estos medios se observa en el cambio de concepción sobre el lugar que debían asumir en la esfera pública mediática, cuyo inicio es posible hallar en 2008 en Canal 7 y en 2009 en Radio Nacional. En todo caso, este nuevo enfoque se manifiesta con claridad a partir de 2009, una vez abierta la etapa de confrontación pública entre el Gobierno nacional y el Grupo Clarín, con el fondo del debate social en torno a la LSCA. La información recuperada en este estudio permite reconocer que para este cambio en la consideración de estos medios fue fundamental el impulso entregado desde el PEN.

Esta renovada iniciativa desde el Gobierno nacional no se produjo en la ausencia de políticas previas, iniciadas durante el periodo 2003-2009, sino que se sostuvo en un proceso en ascenso, aunque tibio e impreciso, de reconstrucción de las capacidades operativas de Canal 7 y Radio Nacional Buenos Aires. Ese proceso, que se potencia en 2010, muestra la conjunción de políticas específicas plasmadas en estos medios: mayor inversión y crecimiento sostenido del presupuesto en un periodo extenso; ampliación de los canales de acceso a sus contenidos; emisión de acontecimientos deportivos y musicales para públicos masivos; acelerada reconversión tecnológica; definición progresiva de una línea editorial clara (aunque restrictiva) y de una agenda noticiosa distintiva; conformación de una programación con rasgos diferenciales respecto a las propuestas por los medios comerciales y con marcas conceptuales de reconocimiento e identificación más nítidas que en la década previa.

La segunda etapa reconocida se distingue de la primera cuando se advierte que desde 2009 se pone en movimiento un conjunto de políticas (incluida la LSCA) destinadas a la totalidad del sistema mediático, que complementan y contribuyen con el proceso de reposicionamiento de los medios estatales. Por tanto, la asunción de un nuevo protagonismo de estos medios en el escenario audiovisual durante la etapa kirchnerista se logra a partir de una combinación de medidas que no fueron siempre

directamente dirigidas hacia los mismos, pero que en su conjunto desencadenaron esa revalorización.

Así, la reorganización de la grilla del cable establecida por AFSCA ubicó en un lugar más favorable a Canal 7 desde la perspectiva de las audiencias. Esta nueva situación significó, a su vez, una advertencia sobre la mala calidad de la imagen en comparación con el resto de los canales. Del mismo modo, el surgimiento de Fútbol Para Todos también motivó decisiones y mejoras, como la mayor inversión en tecnología de producción y tratamiento de las imágenes. Por otra parte, el desarrollo de la TDA es una política que se imbrica a partir de 2010 con los objetivos de despliegue territorial de Canal 7.

Estas iniciativas se desarrollaron en un contexto político (en el que se inscribe la sanción de la LSCA) en el que la discusión respecto a la actividad de los medios de comunicación ocupó centralidad en la agenda periodística y política. En este paisaje, los medios estatales analizados fueron un espacio protagonista por el que se canalizaba esa discusión, aunque con el explícito sesgo informativo y editorial oficialista en parte de su programación.

Adicionalmente, se observa que el reposicionamiento de los medios estatales en la escena mediática no se produce solamente por su actividad como productores y emisores de contenidos audiovisuales sino también a partir de su inserción social en los debates en torno a la comunicación. Esta línea de acción que comienza en 2008 en el SNMP continúa con el creciente intento de dar mayor visibilidad a RTA S.E. como institución estatal interesada en participar de los debates en torno a la comunicación y la cultura. Esto es, se trata de un proceso de visibilización como actor institucional diferenciado y legítimo para participar y convocar a debates sociales. Expresión de esto son los encuentros de medios estatales organizados y los libros producidos.

De este modo, el periodo inició con serias dificultades en los medios analizados para reconocer objetivos explícitos y comunes de funcionamiento, producción y programación. A esto contribuyó la intervención del SNMP y la normativa aplicable vetusta, insuficiente y heredada de la última dictadura cívico-militar argentina. A partir de allí se evidencian avances paulatinos en el reconocimiento de guías conceptuales que organicen el perfil identitario de la radio y el canal estatal.

Así, se conformó progresivamente, no sin contratiempos ni en forma homogénea, una base de lineamientos explicitada por los directores de los medios y de la sociedad administradora. En ésta se ponía énfasis al menos discursivamente en la

búsqueda del pluralismo, la calidad en los contenidos, un relato público y federal, y la expansión del servicio. Esta expresión pública de intenciones formulada desde las mismas instituciones se distanciaba de criterios comerciales, de competencia y de rentabilidad económica. Estas formulaciones, más visibles a partir de 2006, constituyeron una reivindicación de la función social de los medios estatales, en contraposición con la perspectiva que dominó el funcionamiento de estos medios en la década del 90.

Esta nueva narrativa pública sobre los medios recibió la influencia de la sanción de una norma que ofreció una nueva institucionalidad para la administración y dirección de los mismos. Además, estas definiciones estuvieron acompañadas por la permanencia de los mismos directores al frente de la radio y del canal por 6 y 7 años respectivamente, situación no comprobada en las dos décadas precedentes, salvo en el caso de Márbiz en Radio Nacional.

Si se considera la totalidad del periodo, las políticas destinadas y desarrolladas por las instituciones analizadas estuvieron más enfocadas en los niveles de acceso ciudadano y tuvieron menos ímpetu en los niveles de participación ciudadana. Sin embargo, este último aspecto no estuvo ausente en regulaciones e iniciativas desarrolladas particularmente desde 2008 en adelante por la institución administradora de los medios analizados o por el PEN.

Estas conclusiones permiten confirmar la hipótesis trabajada según la cual el paso del SNMP a RTA S.E. ofreció un marco institucional que respaldó las tendencias de potenciación de las dimensiones de acceso ciudadano y que generó condiciones productivas para la instalación paulatina de dinámicas superadoras, aunque inconclusas, de participación ciudadana. Se confirma también la hipótesis allí donde sostenía que la dinámica de aplicación de la nueva regulación no impidió la incidencia del PEN en las decisiones de las instituciones analizadas.

10.2 Conclusiones sobre el indicador de acceso ciudadano en los medios del Estado nacional. Ampliación de capacidades y restricción en la diversidad interna

La política más conciente y contundente durante todo el periodo analizado fue la referida a la expansión y mejora en las modalidades de acceso a los contenidos producidos y transmitidos por los medios analizados. La política fue constante, al menos desde 2005, fue creciente en su vigor y ofreció resultados concretos. Una

muestra de esto es que entre 2005 y 2010 se pasó de un atraso crítico en las condiciones tecnológicas de producción de Canal 7 a un lugar de liderazgo en el impulso a la televisión digital. Del mismo modo, si en 2009 Radio Nacional Buenos Aires avanzaba tímidamente en la construcción de un portal web con servicios variados, para 2013 el equipo especializado de la estación de cabecera logró que cada emisora de la red federal cuente con emisiones en *streaming* y con sus propios portales independientes.

Esta política de expansión de la cobertura de las emisiones de Canal 7 y Radio Nacional Buenos Aires requirió herramientas legales y presupuestarias, al tiempo que incluyó acciones o estrategias en diferentes aspectos como: la recuperación edilicia; la incorporación de personal, la renovación tecnológica y la creación de nuevas áreas.

En el aspecto normativo, la imposición del rol subsidiario en el sistema para estos servicios fue sorteada recién en 2002 y 2003 con decretos de necesidad y urgencia, complementados en 2005 con un nuevo decreto. De tal forma, la sanción de la LSCA ofreció diversas herramientas para garantizar la expansión del acceso ciudadano a los contenidos de RTA S.E. a través de diferentes plataformas. Se incluyeron allí obligaciones de *must-carry*, reservas de espectro y la posibilidad de instalación de repetidoras sin condicionamientos. A esto se suma la ausencia de limitaciones o prohibiciones para el despliegue de estos servicios a internet.

En el plano digital, la decidida y ambiciosa incursión de Canal 7 en las plataformas *on-line* desde 2009, particularmente a través de su acuerdo con Youtube, le permitió responder a las prácticas de consumo cultural que comenzaban a evidenciar transformaciones en el transcurso del periodo analizado. Esta estrategia hizo posible lograr contacto con audiencias infantiles y juveniles.

En el aspecto económico se revirtió una regularidad de desinversión en los medios analizados que se extendía desde el retorno de la democracia. Esta situación había dejado a las capacidades operativas tanto de Radio Nacional Buenos Aires como de Canal 7 en estado crítico. Así, las inversiones para la actualización tecnológica fueron constantes por lo menos desde 2006, pero se concretaron con mayor potencia desde 2010 en adelante y se manifestaron más decididamente en Canal 7.

Sobre el cierre del periodo RTA S.E. dio un paso más para la potenciación de las capacidades de producción de los medios a su cargo con la puesta en funcionamiento del archivo audiovisual digital, que requirió también de un sostén normativo y presupuestario.

Según los estudios disponibles y la reconstrucción realizada en este trabajo, no

se generaron en Canal 7 ni en Radio Nacional Buenos Aires márgenes importantes prolongados en el tiempo de pluralismo político interno. Las direcciones de estos medios en la segunda etapa analizada defendieron el debilitamiento del pluralismo interno desde la necesidad de aportar al fortalecimiento del pluralismo externo o de sistema. Esta práctica realizaba una particular interpretación de la obligación impuesta por la LSCA de garantizar el pluralismo en múltiples dimensiones en sus emisiones.

Esta implementación parcial o sesgada de la normativa dio lugar a críticas desde la oposición política representada en el directorio y motivó el pedido de renuncia del presidente de ese espacio por parte del Gobierno nacional entrante en 2015. Así, los cuestionamientos sobre la aplicación alejada de los lineamientos marcados por la ley 26.522 en torno al pluralismo político tuvieron como consecuencia el quiebre parcial de la institucionalidad de RTA S.E. con la salida de Tristán Bauer dos años antes de lo reglado.

Si bien no existen estudios que analicen las condiciones de diversidad y pluralismo interno de Canal 7 o Radio Nacional Buenos Aires en el primer periodo analizado, no se registra en las entrevistas a sus directores de esos años una argumentación en defensa del sesgo editorial de los medios estatales para lograr un equilibrio de temas y enfoques periodísticos en el conjunto del sistema mediático.

10.3 Conclusiones sobre el indicador de participación ciudadana en los medios del Estado nacional. De los límites normativos a los límites de la implementación

En la primera etapa del periodo fueron las limitaciones normativas y económicas las que condicionaron en los medios del Estado nacional el enriquecimiento en las condiciones para la participación ciudadana. Se incluye en ese indicador a las dimensiones referidas a la producción de contenidos, a la infraestructura disponible y a la administración y control de los servicios audiovisuales. En la segunda etapa fueron los límites en la implementación de una nueva normativa los que impidieron la institucionalización completa y sin dilaciones de los mecanismos de administración participativa y de control ciudadano de la gestión.

Los obstáculos a la implementación plena de la LSCA en RTA S.E. respondieron a responsabilidades compartidas en diferentes sectores políticos. Mientras la oposición partidaria dilató el nombramiento de sus representantes en el directorio, desde el PEN y la presidencia de la empresa estatal retrasaron la constitución del Consejo Consultivo

Honorario. Pese a esto, del momento institucional previo a la sanción de ley 26.522 al momento institucional posterior se modificaron sustancialmente las condiciones infraestructurales para la producción y la emisión de contenidos audiovisuales. Del mismo modo, se generaron productivas dinámicas para la sustentación institucional de la toma de decisiones.

El proceso de deliberación social y legislativa alrededor de la LSCA ofreció instancias amplias y planificadas para la participación ciudadana en la legislación en la materia y sobre los medios abordados. En tal sentido, la incorporación del SNMP en esas dinámicas lo colocó en el debate de sus propias prácticas y de su futura institucionalidad. Así, la demora en la constitución del Consejo Consultivo Honorario de los Medios Públicos operó como un desincentivo y una barrera concreta para la continuidad de los procesos de participación.

Debe destacarse que el proceso de deliberación pública alrededor del proyecto de la LSCA quebró la continuidad histórica de ausencia de mecanismos de consulta en torno al funcionamiento de los medios del Estado nacional. De hecho, las características institucionales del SNMP y su intervención por largos años habían impedido todo tipo de representación sectorial o partidaria en la administración de los medios estatales.

La falta de transparencia en la información contable constatada durante toda la primera etapa abordada se modificó visiblemente a partir de la vigencia de la LSCA. La aprobación de todos los balances contables de 2010 a 2014 por parte de la AGN expresan el cambio señalado. En el mismo sentido, a partir de la constitución de RTA S.E. se verifica la generación de mecanismos formales transparentes para la circulación de la información sobre decisiones en la administración de los medios.

Este crecimiento en las instancias de auditoría externa se complementó hacia el final de periodo con la implementación de los indicadores de calidad de UNESCO en Canal 7 y con la presentación de dos informes de gestión ante la Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual

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 particulares significó para Canal 7 la posibilidad de ampliar su oferta de contenidos y de dinamizar la actividad audiovisual externa a la emisora. Esta característica que se observaba en forma de tendencia en la primera etapa analizada se

confirmó como dinámica estable a lo largo de todo el periodo. Según los testimonios recogidos a directivos de Canal 7, la vinculación con las llamadas productoras independientes permitió superar algunas limitaciones infraestructurales y de recursos humanos existentes en la institución, producto de las deficientes capacidades operativas heredadas.

Al mismo tiempo, esta vinculación respondía a las lógicas instaladas en la industria audiovisual argentina a partir de su transformación en la década precedente al periodo de análisis. El canal debía interactuar con estas lógicas y algunas de sus prácticas extendidas para lograr la concreción de sus proyectos. En este proceso, se debían conjugar demandas y cuestionamientos surgidos de los trabajadores de planta. La experiencia de estos de un proceso de desinversión pública y desjerarquización técnica en las décadas del 80 y 90 generaba recurrentemente resquemores respecto a la viabilidad de este tipo de prácticas de producción televisiva.

Una constante a lo largo de todo el periodo fue el crecimiento de los montos del presupuesto anual destinado a Canal 7 y Radio Nacional. Mientras la dimensión económica fue reconocida como un condicionante para las iniciativas desarrolladas desde los medios analizados durante la etapa 2003-2009, los directores de estos medios comenzaron en 2010 a realizar una evaluación satisfactoria del respaldo económico a los proyectos presentados. Esta percepción de mejora en la inversión en la empresa estatal se condice con los primeros años de desarrollo de RTA S.E.

Al mismo tiempo, independientemente del proceso de aplicación de la LSCA, existió en la segunda etapa analizada una decisión más firme desde el PEN para sostener económicamente el crecimiento de los medios del Estado nacional. Esto se enmarca en una mayor intervención del Estado nacional en el sector audiovisual desde 2009 en adelante. Desde ese año multiplica iniciativas en los roles de regulador de la actividad audiovisual, financiador de la producción y administrador de experiencias estatales novedosas.

De tal forma, las iniciativas desplegadas implicaron la potenciación de experiencias existentes y la generación de nuevos instrumentos. Entre las primeras se puede reconocer el fortalecimiento de los medios incluidos en RTA S.E. y el apuntalamiento de medios privados a través de la utilización de la publicidad oficial como forma de subsidio al funcionamiento de los mismos. Entre las segundas se puede mencionar el programa Fútbol Para Todos, el reordenamiento de la grilla de canales en los sistemas de cable, la creación de nuevas señales estatales temáticas y el impulso a la

televisión digital abierta. En ambos casos, las políticas impulsadas hacia el conjunto del sistema audiovisual contribuyeron de distintos modos al reposicionamiento mencionado de los medios de comunicación incluidos en RTA S.E., particularmente de Canal 7.

Al mismo tiempo, este proceso se enmarca dentro de un desempeño del Estado nacional en relación a las áreas económicas durante el periodo kirchnerista que implicaba mayores niveles de intervención para dirigir procesos sectoriales.

De las conclusiones reseñadas surge que las definiciones formales tienen consecuencias en la práctica de la administración de estos medios y en la aplicación de las políticas públicas. Esto es, las pautas legales que prescriben acciones tienen consecuencias sobre las dinámicas de trabajo. No las determinan ni son condición suficiente para modelarlas completamente, pero indican contornos para la acción. Dicho de otro modo, lo formal importa.

En efecto, se constata en las experiencias del SNMP y de RTA S.E. la necesidad del mantenimiento de instituciones estatales mediáticas con una legalidad clara y normas explícitas para la actividad que perduren en el tiempo. Lo mismo puede señalarse respecto a relevancia de la continuidad de los directivos políticos y ejecutivos para lograr entendimientos productivos y el sostenimiento de proyectos de trabajo.

Aunque incompleta e insuficiente, la institucionalización de la LSCA en RTA S.E. hizo posible un funcionamiento más democrático de la sociedad administradora. Esto se puede observar en: la participación de diferentes sectores en el directorio; las mejoras en la transparencia y en la rendición de cuentas; las dinámicas del directorio para el control y la justificación de las decisiones; y las instancias de auditoría externa desarrolladas.

Pese a esto, la renuncia del presidente del directorio y la remoción de uno de los directores ante el cambio de Gobierno nacional debilitaron nuevamente el proceso de institucionalización de la estructura señalada por la ley 26.522 para la administración de los medios del Estado nacional.

10.4 Sobre la independencia, la diversidad y el pluralismo en los medios estatales

En esta tesis se ofrecieron 15 mandatos para la construcción de medios públicos. Estos se elaboraron en función de las reflexiones teóricas destacadas en la tradición de los estudios latinoamericanos críticos sobre políticas de comunicación. Sin embargo, allí se evitó el uso de la palabra independencia para referirse a las características tanto del

directorio como de la práctica periodística. Esta definición responde a la incapacidad que presenta ese término para servir de guía productiva en el funcionamiento de esos espacios. De hecho, se señaló que los mecanismos de composición, de control y de desempeño del directorio no pueden garantizar la actividad libre de presiones.

A partir del proceso descrito en este trabajo se entiende que la idea de independencia en la administración de los medios estatales no permite abordar los desafíos prácticos desde una perspectiva realista pues opera desde un escenario ideal abstracto. Esta postura no significa la aceptación de una imposibilidad sino el reconocimiento de que el conflicto político y social tiene lugares concretos de ocurrencia, como puede ser una reunión de directorio.

Por tanto, conceptos como equidistancia o abordaje crítico de las presiones partidarias y económicas resultan más apropiados y productivos que una pretendida, abstracta e irrealizable independencia. En rigor, los marcos regulatorios y las instituciones modélicas creadas no pretenden alcanzar la independencia sino lograr la administración eficiente y democrática de presiones de distinto origen a través de representaciones plurales y diversas en las decisiones sobre estos medios. Evitar la idea de independencia permite entender que las presiones mercantiles, gubernamentales, partidarias y sectoriales no contaminan un espacio neutro o aséptico de toma de decisiones como pueden ser los organismos de gobierno colegiados, sino que expresan intereses e ideas que movilizan las disputas en torno a las políticas públicas de comunicación y su implementación. La hipótesis de la independencia es la hipótesis de la ausencia de la historia que constituye el perfil de los miembros del directorio y de los directores de los medios. Este concepto tiende a disimular o invisibilizar la efectiva intervención de intereses variados en las juntas de gobierno a través de los diferentes representantes allí designados.

Lo señalado no implica desatender las advertencias respecto a posibles utilidades instrumentales de estos medios desde el PEN o desde otros sectores. Por tales motivos, se ha creído más conveniente identificar a los mandatos con esta enunciación: abordaje crítico de las presiones mercantiles, partidarias o gubernamentales en las decisiones del directorio; y equidistancia editorial respecto a intereses gubernamentales, de otros poderes del Estado, políticos o económicos.

Por otra parte, en este trabajo se ha presentado el debate en torno al modo más pertinente para analizar la diversidad y el pluralismo ofrecidos por un medio estatal en un contexto mediático marcado por su estructuración concentrada y comercial. Se

documentaron voces a favor de evaluar estas dimensiones en relación a las condiciones del escenario mediático exterior al medio abordado y no solamente en función de las propuestas generadas al interior de la programación.

Así, entre las opciones de pluralismo interno o pluralismo externo los medios estatales pueden ingresar en un laberinto sin salida. Como se sabe, de los laberintos se sale por arriba. Eso puede significar en este caso rechazar la lógica de oposición entre pluralismo externo y pluralismo interno. Es posible pensar una ejecución que articule el pluralismo interno imprescindible en un medio público y una propuesta periodística con enfoques y temas alternativos a las presentadas por los actores mediáticos comerciales y concentrados.

Enfocarse sólo en el pluralismo interno puede llevar a recrear el mismo en la reproducción de los tópicos y agendas del sector comercial. De igual forma, atender solamente al pluralismo externo puede tender a obturar del debate, generar audiencias incomunicadas y ofrecer al medio estatal como vocería oficialista. En este sentido, salir por arriba implica interpelar a todos los actores de la información desde los tópicos diferenciales construidos en ese planteo alternativo. Esto puede contribuir a incorporar a todas las representaciones partidarias y sociales a la agenda de temas prioritarios y distintivos construida desde los medios estatales.

La experiencia relevada demuestra que es posible construir una propuesta que cuestione la inercia comercial. Es cuestión entonces de encontrar las herramientas para lograr en ese proyecto el distanciamiento crítico de la inercia gubernamental.

Difícilmente puedan los medios estatales realizar un aporte a la diversidad y al pluralismo del sistema mediático si su actividad no incluye una reflexión sobre las propuestas recurrentes en el resto de las empresas mediáticas. De tal forma, estos medios deben incorporar un diagnóstico sobre los tópicos, hechos y actores marginados de los contenidos ofrecidos por el sector comercial. Además, se debe atender también a los mecanismos prioritarios o recurrentes (gratuitos o arancelados) planteados por ese sector para el acceso a contenidos relevantes. Al mismo tiempo, la labor de los medios estatales debe incluir la evaluación permanente sobre la cercanía o afinidad de su propuesta temática y de enfoques respecto a la agenda gubernamental.

Por otra parte, si bien los medios estatales se constituyen en canales de comunicación de los actos de gobierno, como señala por ejemplo la LSCA, eso no coloca a sus periodistas ni a los noticieros en posición de ser sus voceros. Por tanto, la comunicación de las políticas públicas no exime de su análisis, de su presentación

documentada, de su tratamiento crítico, de su posible cuestionamiento o de su problematización. Este mandato tampoco obliga a los y las periodistas a utilizar la terminología o perspectiva elegida por el Gobierno para enfocar determinada problemática.

10.5 Sobre el financiamiento de los medios estatales

Este trabajo ofreció hallazgos vinculados al eje del financiamiento de los medios del Estado nacional que combinan información cualitativa y cuantitativa. Con esto se buscó superar un análisis que solamente brinde información sobre crecimientos o decrecimientos, o que sólo indique la procedencia de los recursos. A partir del abordaje realizado es posible concluir que una comprensión del presupuesto ideal u óptimo para un desempeño eficaz de los medios del Estado nacional debe incluir respuestas a las siguientes preguntas:

¿Qué escala de producción audiovisual es posible alcanzar con el presupuesto disponible?

¿Qué márgenes y plazos de planificación ofrece el presupuesto administrado?

¿Cuáles son las condiciones salariales y laborales de sus trabajadores?

¿Cuál es el alcance de las coberturas especiales y las corresponsalías permanentes tanto dentro como fuera del país que el presupuesto permite mantener?

¿En qué medida los recursos económicos disponibles responden a las necesidades de actualización tecnológica?

¿Permiten estos recursos la realización de estudios para el conocimiento de las audiencias?

¿Qué capacidad demuestra el presupuesto disponible para la realización de piezas de ficción?

¿En qué medida los recursos hacen posible el desarrollo de investigaciones periodísticas?

¿Cuál es la capacidad del presupuesto para garantizar instancias estables de participación ciudadana en formas de auditorías o consultas?

Las respuestas a estos interrogantes deben complementar todo acercamiento analítico sobre los montos, el origen y los mecanismos de administración de los recursos económicos con los que cuenta un medio estatal.

A partir de las conclusiones alcanzadas para el caso argentino resulta pertinente

indagar en alternativas de autofinanciamiento que no recurran necesariamente a la publicidad comercial. Con este tipo de mecanismos de financiamiento se puede favorecer el logro de mayores márgenes de maniobra del directorio y las direcciones ejecutivas de los medios frente a las presiones de sectores comerciales de la industria audiovisual, de grupos partidarios y del PEN.

El análisis realizado concluye que resulta difícil imaginar un crecimiento sustantivo de los ingresos por publicidad comercial en los medios estatales sin que esto afecte las condiciones generales del sostenimiento económico del conjunto de actores del sistema audiovisual argentino. Esto es, para que Canal 7 y Radio Nacional financien la mayor parte de su actividad con ingresos publicitarios, como lo planteó el decreto 94 en 2001, se debe producir un vuelco rutilante en la distribución de la pauta publicitaria privada en las distintas empresas existentes. Este diagnóstico incluye también a los nuevos actores audiovisuales surgidos desde las plataformas de internet que comienzan a disputar porciones de esos recursos.

Por tanto, en la búsqueda de dotar a los medios estatales de mayor capacidad de resistencia frente a presiones diversas parece más razonable explorar nuevos gravámenes directos a nuevos y viejos actores del sector audiovisual ampliado, entre otras iniciativas posibles. Estas exploraciones se vuelven imprescindibles en Argentina a la luz de la experiencia reseñada de los medios del Estado nacional.

Al mismo tiempo, las propuestas para el financiamiento deben evaluar la limitación impuesta en el inciso 3 del artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos a la posibilidad del cobro de un impuesto de servicio público o un canon sobre los televisores. A este obstáculo legal se debe sumar la evaluación de la viabilidad política para lograr el consenso necesario sobre una iniciativa de ese tipo.

El financiamiento predominante con montos del presupuesto nacional 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.

Por otra parte, el proceso reconstruido convoca a comprender el financiamiento

de los medios estatales en tanto insumo fundamental para una política de comunicación en la que se conjugan dimensiones culturales y económicas. Poner de relieve la función social de estos medios lleva a entender al financiamiento suficiente y sostenido de los mismos como una condición imprescindible para el cumplimiento de esa función.

Con esto se intenta despejar el acercamiento a esta dimensión que la concibe como una mera erogación de recursos para el mantenimiento de una unidad económica de negocios. Esta segunda concepción puede desembocar en la evaluación negativa de la característica deficitaria -en términos económicos- de estos medios. También puede llevar a la definición de un proyecto que responda a sus objetivos pero ajustado a la capacidad de recaudación por sus operaciones comerciales. En el contexto comunicacional argentino un plan de este tipo tiene altas posibilidades de desencadenar el achicamiento y el rol marginal de los medios estatales nacionales.

10.6 Caminos abiertos para profundizar conocimientos

Los hallazgos producidos en este trabajo disparan al menos tres líneas de investigación para responder algunos de los interrogantes abiertos.

Por un lado, resulta fundamental abordar con decisión la exploración de los mecanismos más apropiados para garantizar un financiamiento estable de los medios estatales que al mismo tiempo los resguarde de presiones gubernamentales y comerciales. En este sentido, puede resultar productivo avanzar con investigaciones que reconozcan herramientas posibles de financiamiento en el contexto dinámico de la convergencia en las comunicaciones. Estos estudios deben poner en relación estas propuestas con un diagnóstico respecto a las características generales del sostenimiento de los servicios audiovisuales en diferentes plataformas en el escenario mediático argentino.

Por otra parte, en el recorrido realizado durante la etapa kirchnerista y sus políticas hacia el sector comunicacional se destacó la creación de nuevas señales temáticas bajo la administración estatal. Por tanto, otra línea de investigación puede avanzar en conocer las características específicas de estas experiencias, y sus similitudes y diferencias respecto a los medios analizados en este trabajo. Un proyecto así puede contribuir a consolidar el conocimiento respecto a las políticas de comunicación destinadas al sector audiovisual estatal durante el periodo 2003-2015 abordado en esta tesis.

Por último, otra tarea investigativa complementaria a este trabajo puede avanzar en reconocer el funcionamiento específico de la red de emisoras de Radio Nacional, así como la política particular destinada a este conjunto de estaciones y su relación con la cabecera.

Esta tesis ha constatado la pertinencia y productividad de un abordaje sobre los medios estatales argentinos que los ubique en un proceso social e histórico específico e insertos en un contexto mediático particular. A partir de allí, se planteó que un análisis sobre estos medios resulta incompleto mientras no logre establecer vinculaciones entre su funcionamiento y el resto de las propuestas audiovisuales con las que comparte el mapa del sector.

Al mismo tiempo, la investigación realizada logra dar cuenta de las particularidades del desenvolvimiento de los medios del Estado nacional en la historia argentina, inscriptos en un contexto latinoamericano. En este sentido, este trabajo funciona como una reafirmación sobre la necesidad de la investigación social que reconstruya políticas de comunicación desde una mirada académica situada, constituida y desarrollada en la propia región y el propio país. Un proyecto de trabajo afirmado en tal perspectiva tiene mayores chances de contribuir con la generación de políticas públicas para el sector comunicacional que respondan a las necesidades de las sociedades de América Latina en general, y de Argentina en particular.

Referencias bibliográficas

Achilli, Elena (2005): *Investigar en antropología social: los desafíos de transmitir un oficio*. Laborde Libros.

AFSCA (2015): *6 años de políticas de comunicación audiovisual*. Buenos Aires: AFSCA.

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.

AMARC ALC (2010): *Informe sobre diversidad y pluralismo*. Buenos Aires: AMARC ALC.

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. Nº2.

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.

Artículo XIX (2005). *Una ley modelo para emisoras de servicio público*. Artículo XIX. Londres. Inglaterra.

Avilés Rodilla, Claudio (2016): La radio y la televisión estatal en Argentina: historia, regulación y procesos de cambio (1920- 2015). En *Revista Brasileira de História da Mídia (RBHM)* - v.5, n.1. Sao Paulo.

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*.

Banerjee, I. y Kalinga S. (editores) (2006): *Radiotelevisión de servicio público: Un manual de mejores prácticas*. Ed: UNESCO.

Barrera, M. Gonzáles, M. y Manzanelli, P. (2017): *Informe de coyuntura Nº 23*. Buenos Aires: Cifra-CTA

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.

Basualdo, E. (2015): *Informe especial. Principales resultados de pobreza e indigencia 2003-2015*. Buenos Aires: Cifra-CTA.

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, M. (2011): *Quid pro quo. La publicidad oficial en la Argentina y sus múltiples facetas*. Buenos Aires: Poder Ciudadano.

Becerra, M. (2015): *De la concentración a la convergencia. Políticas de medios en Argentina y América Latina*. Buenos Aires: Paidós.

Becerra, M. (2016): *La convergencia es más que un proyecto de ley*. Presentación realizada en el Primer Debate Académico sobre Libertad de Expresión y Convergencia Comunicacional. Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires (UBA). 17 de mayo de 2016.

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., Arroyo, L., García Castillejo, A. y Santamaría O. (2012). *Cajas Mágicas. El renacimiento de la televisión pública en América Latina*. Tecnos. Madrid. España.

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.

Becerra, M. y Mastrini, G. (2016): *Políticas de medios del kirchnerismo. Análisis de las políticas de comunicación 2003-2015 y agenda pendiente*. En ANÁLISIS N° 13. Friederich Ebert Stiftung-Argentina.

Becerra, M., Espada, A., Marino, S., Mastrin, G. y Rubini, C. (2016): *Diagnóstico sobre el acceso del sector sin fines de lucro a medios audiovisuales en la Argentina*. En Segura, S. y Weckesser, C. (eds.): *Los medios sin fines de lucro entre la Ley Audiovisual y los decretos. Estrategias, desafíos y debates en el escenario 2009-2015*. Córdoba: Editorial de la UNC.

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.

Bustamante, E. (1999): *La televisión económica*. Gedisa, Barcelona.

Bustamante, E. (2009): *De las industrias culturales al entretenimiento. La creatividad, la innovación... Viejos y nuevos señuelos para la investigación de la cultura*. En *Diálogos de la comunicación*. N° 78.

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.

Carboni, O. (2017): Balance de las políticas de fomento para la producción de contenidos audiovisuales en Argentina (2011-2015). Inédito.

CEPAL. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2016): Panorama Social de América Latina 2015. Santiago: CEPAL.

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. Disponible en:

<http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/Radiodifusion%20y%20libertad%20de%20expresion%20FINAL%20PORTADA.pdf>. Última visita el 01/06/2017.

Cifra-CTA (2011): *El nuevo patrón de crecimiento y su impacto sobre la distribución del ingreso*. Documento de Trabajo N° 9. Buenos Aires. Argentina.

CITEL. Comisión Interamericana de Telecomunicaciones de la Organización de los Estados Americanos (2000): El servicio universal en las Américas. New York: CITEL.

Comfer (2003). Contenidos de la televisión abierta argentina. Estudio de programación. Buenos Aires: Comfer. Disponible en:

<https://industriasdecontenido.files.wordpress.com/2010/08/arg-comfer-contenidos-de-la-tv-argentina-julio-2003.pdf>. Última visita el 01/06/2017.

Comfer (2009). Contenidos de la televisión abierta argentina. Origen de la producción, tipo de programas y estructura de propiedad. Informe del Comité Federal de Radiodifusión. En *Hologramática*, año VI, número 11, vol. 2, 121-166. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Lomas de Zamora. Disponible en:

http://www.cienciared.com.ar/ra/usr/3/871/hologramatica_n11v2pp121_166.pdf. Última visita el 01/06/2017

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 Charras, D (comp.) (2015): Implementación del sistema de indicadores de calidad de emisoras públicas para la evaluación de la Televisión Pública Argentina. Edita: Facultad de Ciencias Sociales, UBA.

DPSCA. Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual (2013): *Informe sobre pluralismo político en medios públicos*. Buenos Aires: DPSCA.

DPSCA. Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual (2013b): Monitoreos de Programas Noticiosos de Canales de Aire de la Ciudad de Buenos Aires. Resumen Ejecutivo -6 Monitoreos- 2013. Buenos Aires: DPSCA.

DPSCA. Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual (2014): Monitoreos de Programas Noticiosos de Canales de Aire de la Ciudad de Buenos Aires. Resumen Ejecutivo -6 Monitoreos- 2014. Buenos Aires: DPSCA.

DPSCA. Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual (2015): Monitoreos de Programas Noticiosos de Canales de Aire de la Ciudad de Buenos Aires. Resumen Ejecutivo -6 Monitoreos- 2015. Buenos Aires: DPSCA.

De Mateo, R. y Bergés, L., Sabater, M. (2009): *Gestión de empresas de comunicación*. Comunicación Social. Sevilla. España.

Di Santi, M. y Riera, A. (2016): "Un mapa poco adecuado". 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.

Doyle, M., Mercadal, S. y Monje D. (2013): Otro territorio: emergencia, controversias y perspectiva en torno al emergente sector de medios públicos en

Argentina a partir del año 2009. En AVATARES de la comunicación y la cultura N° 6. Buenos Aires: Fac. de Cs. de la Comunicación de la Univ. de Buenos Aires.

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). La televisión pública en América Latina. Reforma o privatización. Santiago: Fondo de Cultura Económica.

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.

Fuenzalida, V. (2015): Situación de la televisión pública en América Latina. En *Diálogos de la Comunicación*. Revista Académica de la Federación Latinoamericana de Facultades de Comunicación Social. N° 74.

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.

Guérin, A. y Pinto, R. (2013): *Los Medios Públicos. Un nuevo modelo comunicacional*. Buenos Aires: Radio y Televisión Argentina S.E.

Guérin, A., Miranda, A., Olivieri, R. y Santagata, G. (2013): *Pensar la televisión pública ¿Qué modelos para América Latina?* Buenos Aires: La Crujía.

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.

Gordillo, A. (2013): *Tratado de derecho administrativo y obras selectas: teoría general del derecho administrativo*. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo.

Graziano, M. (1988): “Política o ley: debate sobre el debate”, en *Revista Espacios*. Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Buenos Aires.

Igarza, R. (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*. Secretaría de Cultura de la Nación.

INDEC (2015): *Evolución de la Distribución del Ingreso*. Encuesta Permanente de Hogares. Primer Trimestre de 2015.

IEC-SNMP. Instituto de Estudios en Comunicación-Sistema Nacional de Medios

Públicos (2008): *Primer Encuentro de la televisión pública de la Argentina: comunicación para la integración social y cultural*. Buenos Aires: Fondo de publicaciones IEC-SNMP.

Intervozes – Coletivo Brasil de Comunicação Social (2009): *Contribuição ao II Fórum Nacional de TVs públicas*. San Pablo: Autor.

Intervozes – Coletivo Brasil de Comunicação Social (ed.) (2009): *Sistemas públicos de comunicação no mundo. Experiencias de doze países e o caso brasileiro*. San Pablo: Intervozes/Paulus.

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.

Kraskowiak, 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.

Kulfas, M. (2016): *Los tres kirchnerismos. Una historia de la economía argentina 2003-2015*. Buenos Aires: Siglo XXI.

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 Crujia.

Labate, C. (2016a): *La televisión pública es el canal que nunca se ve. Estudio de las políticas de comunicación para Canal 7 de Argentina y TV Brasil (2003-2011)* Tesis de Maestría en Industrias Culturales: políticas y gestión. Universidad Nacional de Quilmes.

Labate, C. (2016b): *Los medios estatales en la era digital: entre la convergencia de pantallas y la divergencia de las políticas de comunicación*. 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.

Linares A. (2016a): “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.

Linares, A. (2016b): *La administración de los medios de comunicación del Estado nacional en los gobiernos kirchneristas (2003-2009)*. Tesis de maestría en Comunicación y Cultura en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

Linares, A., Segura, S., Hidalgo, A., Kejval, L., Longo, V., Traversaro, N., Vinelli, N. (2016) *Brechas. La desigualdad en las políticas de medios comunitarios y otras industrias culturales*. Congreso; XIV Encuentro de Carreras de Comunicación Social 2016.

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.

MacBride, S. et al (1987): *Un solo mundo, voces múltiples*. Fondo de Cultura Económica, México.

MacBride, S. et al (1980): *Many voices, one world*. New York: UNESCO.

Maglieri, A. (2016): *Televisión Pública y convergencia digital*. Editorial Autores de Argentina.

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*. Buenos Aires: Secretaría de Cultura de la Nación.

Mastrini, G. (1995): “Servicio público en Europa: dinámica de un concepto”. En *Revista Causas y azares*, Vol. 2, Nº 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.; De Charras, D. (2004): *20 años no es nada: del NOMIC a la CMSI*. Ponencia para el Congreso de IAMCR. Porto Alegre. Brasil.

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. (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.

Mastrini, G., Becerra, M., Marino, S. (2012): *Mapping Digital Media: Argentina*. Open Society Foundations. Nueva York.

Mastrini, G., Becerra, M., Marino, S., Gadano, J. y Bieda, T. (2016): 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.

Manzanlli, P. y Basualdo, E. (2016): Régimen de acumulación durante el ciclo de gobiernos kirchneristas. En *Realidad Económica*, N° 304. P. 6-20. Buenos Aires: IADE

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.

Mindez, Leonardo (2001): Canal 7. Medio Siglo Perdido. La Crujía.

Monje, D. (2006): “Apuntes para el estudio de Políticas de Radio y TV frente a procesos de integración regional. Caso MERCOSUR”. *UNIrevista*, Vol. 1.

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.

MPFIPyS. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Productiva y Servicios (2015). Informe de control interno y gestión 2011-2015. Buenos Aires: MPFIPyS.

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.

Nord, L. (2009). What is public service on the Internet? Digital challenges for media policy in Europe. En Observatorio (OBS*), vol. 3, N° 2, 24-39. Lisboa: Obercom.

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.

Paez Triviño, A. (2016): “Distribución online. Televisiones convergentes, intereses divergentes”. 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.

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.

Radio Nacional (2009): *Manual de Estilo*. Buenos Aires: Radio Nacional.

- 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.
- Rivero, E. (2014): *Televisión Pública, Internet y Democratización. El caso de Canal 7 online*. Tesis de maestría en Industrias Culturales en la Universidad Nacional de Quilmes. Inédito.
- Rivero, E. (2015): La televisión pública argentina en Internet: dos modelos en busca de una nueva legitimidad. En *Revista Brasileira de Políticas de Comunicação*, N° 6, págs. 144-162. Universidade de Brasília - Faculdade de Comunicação - LaPCom.
- Rivero, E. (2016): Video a Demanda: ¿El futuro de los medios públicos o una batalla perdida? En *Revcom, Revista Científica de la Redcom*. Año 2, N° 3. Pág. 83. Argentina.
- 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.
- Segura, S. (2014): “Democratización de la comunicación y nuevas leyes de radiodifusión en América Latina. Algunos ejes de comparación con estándares internacionales y propuestas de la sociedad civil”. En XII Congreso Latinoamericano de Investigadores de la Comunicación ALAIC, Lima, 6 al 8 de agosto de 2014.
- Segura, et al (2016): Los medios comunitarios ante las nuevas políticas de comunicación. XVIII Congreso de la Red de Carreras de Comunicación Social y Periodismo (Redcom). Buenos Aires/La Plata. 6, 7, 8 y 9 de septiembre de 2016.
- Sinca. Secretaría de Cultura de la Nación de Argentina (2005): *Encuesta del Sistema Nacional de Consumos Culturales*.
- Sinca. Secretaría de Cultura de la Nación de Argentina (2010): *Valor y símbolo*. Secretaría de Cultura de la Nación.
- Sinca. Secretaría de Cultura de la Nación de Argentina (2014): *Encuesta Nacional de Consumos Culturales y Entorno Digital 2013*.
- 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 *Intervezes – Coletivo Brasil de Comunicação Social* (ed.): *Sistemas públicos de comunicação no mundo. Experiencias de doze países e o caso brasileiro*. San Pablo: Intervezes/Paulus.

Ulanovsky, Carlos (2011): *La Radio Nacional. Voces de la historia. 1937-2011*. Colihue. Buenos Aires.

UNESCO (1977): 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: UNESCO.

UNESCO (2001): *Public Broadcasting. Why? How?* Paris-Montreal: UNESCO.

UNESCO (2008): Indicadores de Desarrollo Mediático. Marco para evaluar el desarrollo de los medios de comunicación social. París: UNESCO.

UNESCO (2015): *Re-shaping cultural policies*. París: UNESCO.

van der Wurff, R. y Van Cuilenburg, J. (2001): “Impact of Moderate and Ruinous Competition on Diversity: The Dutch Television Market”. En *The journal of media economics*, 14(4), 213–229. Lawrence Erlbaum Associates.

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.

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*. Buenos Aires: Debate.

Documentos

Analysis of Government Support for Public Broadcasting and Other Culture in Canada. Nordcity Group. 2006.

Balances contables de RTA S.E. de 2010, 2011, 2012, 2013 y 2014.

Base de datos de publicidad oficial elaborada por la organización Poder Ciudadano. Años 2003 a 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.

Desafíos a la Libertad de Expresión en el Nuevo Siglo. 2001.

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.
 Informe “El estado del Estado”. Presidencia de la Nación. 2016.
 Informe de gestión de Radio Nacional. Octubre de 2014.
 Informe de Facebook y Canal 7 2015. Balance 2015.
 Informe Tv Pública en Youtube 2015. Periodo: Septiembre 2014-Agosto 2015.
 Informe sobre Medios Interactivos en TV Pública. Gerencia de Ingeniería. 2016.
 Informe de Tecnologías e Infraestructura en TV Pública. Gerencia de Ingeniería.
 2016.
 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.
 TV Pública en Youtube 2015. Resumen de desempeño 2015. Diciembre de 2015.

Entrevistas

- Arnaldo, Félix. Periodista de Canal 7 (1983-actualidad). Bs. As. 16/10/15.
- Addesi, Mariano Programador de Radio Nacional (2013-actualidad), Bs. As. 18/11/16.
- Beccaria, Luciano. Integrante del área de análisis, investigación y monitoreo de la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual. Bs. As. 04/04/17
- 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.
- Cantariño, Néstor. Integrante del directorio de RTA S.E. (2009-actualidad). Bs. As. 3/11/16
- Cantero, Alberto. Miembro del directorio de RTA S.E. (2010-actualidad) Bs. As. 21/11/16
- 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
- Figueroa, Carlos. Gerente de noticias de Canal 7 (2012-2015). Bs. As. 30/03/17
- 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. 15/04/16

- 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
- Monje, Daniela. Integrante del Consejo Consultivo Honorario de los Medios Públicos (2015-actualidad). Skype. 08/11/16
- Muleiro, Hugo. Redactor del manual de estilo de Radio Nacional (contratado para la tarea). 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. 17/11/15.
- Nunzio, Oscar. Ingeniero del área técnica de Canal 7 (1978-actualidad). Bs. As. 19/10/15
- Ruiz, Fernanda. Coordinadora Medios Interactivos de Canal 7 (2009-actualidad). Bs. As. 22/11/16
- Sagardoyburu, Marita. Productora de Radio Nacional. (1992-actualidad). Bs. As. 14/11/2016
- 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
- Seoane, Miguel. Responsable de planta transmisora de Canal 7 (2011-actualidad). Bs. As. 08/11/2016
- Tepper, Giselle. Integrante del Consejo Consultivo Honorario de los Medios Públicos. Comunicación telefónica (2015-actualidad). 07/11/16
- Verano, Alejandro. Miembro del directorio de RTA S.E. (2009-actualidad) Bs. As. 22/11/16
- Wiznia, Pablo. Coordinador de los Foros Participativos de Consulta Pública de la LSCA en el Comfer (2008-2009). Bs. As. 20/11/15

Anexo 1

Hitos y legislación específica de los medios del Estado nacional (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.

Fuente: elaboración propia.

Anexo 2

Adquisición de nueva tecnología

- 51 cámaras HD de estudios y exteriores
- 3 cámaras UHD (4K) para producciones especiales
- 42 grabadoras Reproductoras En XD-Cam HD
- 15 camcorders XD-Cam HD de noticias
- 8 camcorders XD-Cam HD de producción de exteriores
- 75 monitores de precisión de video Oled HD
- 1 monitor Led 4K
- 12 centros de edición Avid En HD
- 71 lentes Zoom HD para producción y noticias.

Cámaras HD en estudios

Ubicación	Cantidad	Modelo	Configuración
Estudio 1	4	HDC15 00R	Large lens
	2	HDC15 00R	EFP
Estudio 2	4	HDC15 00R	EFP
Estudio 3	2	HSC- 300	Large lens

	2	HSC-300	EFP
Estudio 4	2	HSC-300	Large Lens
	2	HSC-300W	EFP
Estudio 5	2	HSC-300	Large lens
	2	HSC-300	EFP
Estudio 6	2	SK-HD 1000E	Large lens
	2	SK-HD 1000E	EFP

Camcoders XD-CAM HD

Ubicación	Cantidad	Modelo
Noticiero	9	PMW-500
	2	PDWF-335
	4	PDW-F800
Producción programas	8	PMW-500

Unidades móviles HD

Móvil	Cámaras	Modelo	Configuración
Móvil n° 1 Libertad (Freedom) HD	5	HDC1500R	Large lens
	7	HDC1500R	EFP
	2	HDC-3300 HD S.Slow	Large lens
Móvil n° 2 Córdoba HD	3	HSC-300	Large lens
	5	HSC-300	EFP
Iveco n° 3 HD con up- link satelital	4	HSC-300	EFP
Iveco n° 4 HD con up- link satelital	2	HSC-300	EFP
Iveco n° 5 HD con up- link satelital	1	HSC-300	EFP

Sumario cámarasHD

Marca	Modelo	Cantidad
Sony	HDC1500R	18
Sony	HDC-1450	5
Sony	HSC-300	23
Sony	PMW-500	15
Sony	PDW-F800	4
Sony	PDWF-335	2
Sony	HDC-3300	2
Hitachi	SK-HD 1000E	4
Total		75

Fuente: Informe de Tecnologías e Infraestructura en TV Pública. Gerencia de Ingeniería. 2016 (fragmento).

Anexo 3

Portada de la página web de Nacional Rock

The screenshot displays the homepage of the Nacional Rock website. At the top left, the logo for "Nacional ROCK FM 93.7" is visible. To its right, there is a "BURUNDANGA" section with the text "LUNES A VIERNES DE 18 A 21 HS Con Gillespi y Malena Pichot" and social media icons for Facebook, Twitter, and YouTube. A "LIVE" button and the phone number "4999-0937" are also present. Below the header, a navigation bar lists days: "LUNES A VIERNES", "SÁBADO", and "DOMINGO". A yellow banner below the navigation bar contains the text: "ROCKO 937 CASI DESPIERTO SEGUROLA Y HABANA NITE SPANI BURUNDANGA NUNCA LO SABRÁN POLIFONÍA NOCTURNA DIABO DEL FUTURO".

The main content area features a large video player for "Utopians - Trastomados (Sesiones 93.7)". To the right of the video player is a profile for "ANA PRADA En el 'Acústico de los Viernes'". Below this, there is a grid of six smaller video thumbnails:

- CHARLY GARCÍA**: Homenaje de cumpleaños
- DOM LA NENA**: De Brasil con amor
- GUSTAVO CORDERA**: Con Gillespi en El Estelar
- IGNACIO MONTOYA CARLOTTO**: De visita en Seguro y Habana
- AXEL KICILLOF**: 'Ni coloquelo ni de idea'
- Thumbnail for a woman speaking into a microphone.

At the bottom of the page, there are three sections: "ENTREVISTAS" with a link to "Hablamos con Marcelo Escolar sobre la nueva medidora de audiencia", "COLUMNAS" with a link to "Rapsomen Estival/Semanal en Spam!", and "AGENDA CULTURAL" with a date "26 de octubre".

Fuente: Informe de gestión de Radio Nacional. Octubre de 2014.

Anexo 4



Buenos Aires, 13 de diciembre de 2016

Nota Externa Nro. 79/2016:

Ref.: "Solicitud de acceso a información pública – Ley 27.275/16"

SEÑOR ALEJANDRO LINARES:

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. en respuesta al pedido de información pública, en el marco del art. 7º, inciso g) de la Ley N°27.275.

El punto a) en el que requiere los balances financieros anuales de Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado se encuentra desarrollados del siguiente modo:

- Balance financiero - Año 2010, de fs. 4 a fs. 29.
- Balance financiero – Año 2011, de fs. 30 a fs.70.
- Balance financiero – Año 2012, de fs. 71 a fs. 106.
- Balance financiero – Año 2013, de fs. 107 a fs. 139.
- Balance financiero – Año 2014 de fs. 140 a fs. 176.

El balance financiero del Año 2015 está siendo auditados por la Auditoría General de la Nación, consecuentemente están sin dictaminar a la fecha.

El punto b) que solicita los montos totales anuales aportados por el Presupuesto del Estado nacional a Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado en los ejercicios de los años 2010, 2011, 2013 y 2014, están expuestos en los Estados de Resultados y de Evolución del Patrimonio Neto respectivamente.

El punto c) y e) donde se requieren los montos anuales recibidos por LS82 TV Canal 7 en concepto de publicidad oficial y comercial en los años 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015; se encuentra desarrollado a fs. 177.

El punto d) y f) referido a los montos anuales recibidos por LRA1 Radio Nacional Buenos Aires por la emisión de publicidad oficial y comercial en los años 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015, se encuentran detallados a fs. 178.

Lo saluda atte.-

LIC. SERGIO PELINSKI
DIRECTOR DE ADMINISTRACIÓN, FINANZAS,
RELACIONES COMERCIALES Y RRHH
RTA S.E.