

Participación ciudadana en los medios estatales de Argentina durante el kirchnerismo: un acercamiento a las dinámicas para la toma de decisiones y la planificación*

DOI: <https://doi.org/10.18046/recs.i30.3094>

Citizen Participation in Argentina's State Media during Kirchnerism: An Approach to Decision Making and Planning Dynamics

Alejandro Linares**

Universidad de Buenos Aires (Buenos Aires, Argentina)

.....

* El artículo se desprende de la tesis doctoral “Los medios del Estado nacional durante el kirchnerismo: protagonismo y limitaciones en un escenario audiovisual comercial y concentrado”, aprobada en marzo de 2018, en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Artículo de investigación recibido el 02.08.2018 y aceptado el 01.11.2019.

** Doctor en Ciencias Sociales, magíster en Comunicación y Cultura y licenciado en Ciencias de la Comunicación de la Universidad de Buenos Aires (Argentina). Profesor adjunto interino de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional de La Pampa (Argentina). Correo electrónico: linares.alejandro.felix@gmail.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0228-3927>

Cómo citar/How to cite

Linares, Alejandro (2020). Participación ciudadana en los medios estatales de Argentina durante el kirchnerismo: un acercamiento a las dinámicas para la toma de decisiones y la planificación. *Revista CS*, 30, 197-227. <https://doi.org/10.18046/recs.i30.3094>

Resumen

Abstract

El presente artículo reconstruye las dinámicas y condiciones generadas entre 2003 y 2015, para la adopción de decisiones y la planificación en los medios del Estado nacional de Argentina. La investigación aborda el período dividido por la sanción de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual en 2009. El abordaje desde el indicador de participación ciudadana se enfoca, particularmente, en la adopción de decisiones y la planificación, y retoma un modelo metodológico con criterios específicos para reconocer tendencias, contradicciones, continuidades y cambios desde información cualitativa. Se concluye que las dinámicas para la toma de decisiones y la planificación en las instituciones ofrecieron un avance notorio en sus tendencias democratizadoras, a partir de la deliberación sobre la ley audiovisual y, posteriormente, con su institucionalización en los medios estatales nacionales. Sin embargo, existieron limitaciones normativas (en una primera etapa) y de implementación (en una segunda etapa) que condicionaron seriamente la participación ciudadana.

PALABRAS CLAVE:

medios públicos, medios estatales, participación ciudadana, políticas de comunicación

.....

This paper reconstructs the dynamics and conditions generated between 2003 and 2015 for the decision making and planning processes in Argentina's national media. The research addresses a period divided by the enactment of the Audiovisual Communication Services Law. The approach from the citizen participation indicator focuses particularly on the levels related to decision making and planning processes. It uses a methodological model with specific criteria to recognize trends, contradictions, continuities, and changes based on qualitative information. The article concludes the dynamics reproduced for decision making and planning processes in the institutions offered a remarkable advance in their democratizing tendencies from the deliberation around the audiovisual law, and later with its institutionalization in the national state media. However, there were limitations in the regulation (in a first stage) and in the implementation of the law (in a second stage) that seriously conditioned the citizen participation indicator.

KEYWORDS:

Public Media, State Media, Citizen Participation, Communication Policies

Introducción

Desde el inicio del siglo XXI recobró interés el estudio sobre los medios estatales en América Latina, en correspondencia con los intentos de diferentes gobiernos para crear nuevas experiencias audiovisuales desde el Estado o para potenciar las ya existentes. En Argentina, se registró entre 2003 y 2015 una paulatina, creciente y renovada actividad del Gobierno nacional tanto para potenciar las condiciones de los medios estatales existentes como para crear nuevas señales.

En ese período, se lanzaron siete nuevos canales temáticos dependientes de organismos del Estado, donde este asumió un rol emisor, productor y financiador de la producción audiovisual (Becerra; Mastrini, 2016). En 2007, se lanzó la señal educativa Encuentro; en 2010, nació la señal infantil Pakapaka; y, en 2013, se sumó DeporTV, destinada a la promoción del deporte en clave educativa. Estos canales dependían del Ministerio de Educación. En 2011, se creó IncaaTV, con películas nacionales y regionales, bajo el ala del Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales (Incaa). En 2012, surgió TecTV, señal para la difusión de la ciencia y la producción de conocimiento, dependiente del Ministerio de Ciencia. Ese mismo año comenzaron a producirse ACUA Mayor, destinada a los adultos mayores; y ACUA Federal, con una mirada federal sobre temas diversos, señales que dependían del Ministerio de Planificación.

Esta iniciativa estatal se produjo en un contexto mediático nacional que continuó marcado por el dominio de la lógica comercial, la concentración en la propiedad y el centralismo en la producción de contenidos (Becerra; Mastrini, 2017). Otra continuidad de la etapa fue la alta penetración de la televisión pagada en este país: según la Encuesta Nacional de Consumos Culturales de 2017, 69,3 % de los ciudadanos aseguraba mirar habitualmente la televisión con servicios de suscripción (Sistema de Información Cultural de la Argentina [Sinca], 2018).

Desde un planteamiento teórico y metodológico sostenido en la noción de participación ciudadana, e inserto en la tradición de los estudios críticos latinoamericanos de políticas públicas (Badillo; Mastrini; Marengi, 2015), el presente trabajo aborda la siempre debatida vinculación entre los Gobiernos y los medios gestionados o bajo propiedad estatal. El proceso experimentado por los medios del Estado nacional en Argentina, entre 2003 y 2015, constituye un caso relevante para reconocer las características del funcionamiento interno de las empresas encargadas de la administración de estas emisoras y las formas de vinculación con la sociedad.

Marco teórico-metodológico

Con un abordaje cualitativo orientado por el indicador de participación ciudadana, el objetivo del artículo es reconstruir las dinámicas y condiciones generadas entre

2003 y 2015 para la adopción de decisiones y la planificación en los medios del Estado nacional de Argentina. Se plantea la reconstrucción de esas condiciones para reconocer sus dimensiones democratizadoras y no democratizadoras, en el contexto de la implementación de una política pública de comunicación.

El período seleccionado se fundamenta desde dos aspectos: por un lado, busca hallar tendencias en una etapa marcada por la permanencia en el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) de la misma fuerza política, el kirchnerismo¹; además, analiza la forma de implementación de una nueva norma para la administración de los medios estatales. Este lapso está dividido por la sanción, en octubre de 2009, de la Ley 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA), que contiene un apartado específico destinado al ordenamiento institucional de los servicios audiovisuales del Estado nacional.

Los referentes empíricos del trabajo son: el Sistema Nacional de Medios Públicos (SNMP), y Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado (RTA S. E.). Para captar con precisión las decisiones y movimientos en estas empresas, es preciso observarlas de forma sistemática en casos sobre los que se materializaron. Para eso, se toman las dos emisoras con más antigüedad y mayores dimensiones incluidas institucionalmente en estas entidades² (en distintos momentos): Canal 7 y LRA 1 Radio Nacional Buenos Aires. Este planteamiento entiende que reconstruir y caracterizar las dinámicas y condiciones generadas, en dicha etapa, para la participación ciudadana en los medios del Estado nacional implica indagar en la interacción entre el SNMP y RTA S. E. con los medios que contenían y con el Ejecutivo nacional.

El concepto de participación ciudadana funciona como articulador de la perspectiva teórica y la estrategia metodológica utilizada para la reconstrucción de información sobre el proceso analizado. Esto es, funciona como un indicador operativo, desagregado en índices más profundos, para reconocer rasgos particulares del objeto de estudio.

Las nociones de acceso y participación ciudadana surgieron en los debates internacionales, de la década del setenta, que discutieron en el marco de la Organización de Naciones Unidas sobre un Nuevo Orden Mundial de la Información y la Comunicación (NOMIC). Sistematizados en 1977 por la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco), estos conceptos se presentaron como

.....
1. Se reconoce genéricamente como “kirchnerismo” a la alianza de fuerzas políticas que conformó el Frente para la Victoria y que estuvo a cargo del Poder Ejecutivo en Argentina, entre 2003 y 2015.

2. La Ley Audiovisual creó, en 2009, la empresa estatal RTA S. E., que sustituyó al SNMP. La norma mantuvo bajo la administración de la nueva compañía a Canal 7 y la red de cuarenta emisoras de Radio Nacional, y sumó una televisora local de la provincia de Buenos Aires y ocho radios de distintas provincias.

indicadores fundamentales de los niveles de democratización de las comunicaciones y del nivel de articulación de la sociedad con los sistemas mediáticos.

La idea de democratización de la comunicación, expresada en el objetivo de este trabajo, refiere a un proceso progresivo de mejora en las condiciones para el ejercicio del derecho a la libertad de expresión en sus dimensiones social e individual. Esto 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.

El denominado Informe MacBride, aprobado en la 21.^a Asamblea General de la Unesco, en 1980, ubicó a la democratización de las comunicaciones como concepto guía en la agenda global sobre el sector. Allí se definió 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. (Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [Unesco], 1980: 166)

Desde allí, se entiende que las políticas, regulaciones y prácticas que tienden a democratizar las comunicaciones son aquellas que:

(...) trabajan por ampliar las posibilidades de acceso al consumo de medios y productos comunicacionales más numerosos y variados y/o a su producción; y las formas de participación social en un triple nivel: el de la definición de políticas de radiodifusión, el de la gestión de sus instituciones y empresas de radiodifusión, y el de la producción de programación propia. (Segura, 2018: 21)

La evaluación de las intervenciones del Estado y de diferentes actores en el sector comunicacional para reconocerlas democratizadoras o no democratizadoras requiere de herramientas teóricas que permitan analizar procesos concretos y guiar la reconstrucción de datos empíricos. Allí hacen su aporte los conceptos de acceso y participación ciudadana. El modo en que el escenario mediático responde a estos indicadores marca tendencias de democratización o no democratización. Estos indicadores ofrecen un modelo para reconstruir los procesos con evidencia empírica desde parámetros explícitos elaborados con base en un marco teórico concreto. A partir de allí es posible reconocer graduaciones en ese proceso de democratización de las comunicaciones.

La Tabla 1 traza los índices del indicador de participación ciudadana, desde los cuales se organiza la reconstrucción de información en este trabajo:

TABLA 1 | Indicador de participación ciudadana en la convergencia de sectores

Niveles	Dimensiones	Ejes	Índices de regulaciones	Índices del mapa mediático
PRODUCCIÓN	Producir programas	Espacios de programación	<ul style="list-style-type: none"> • Cuotas de pantalla • Producción independiente • “Acceso comunitario” 	<ul style="list-style-type: none"> • Evidencia de espacios de programación y contenidos en medios y plataformas
		Tipos de medios	<ul style="list-style-type: none"> • Medios y servicios autorizados 	<ul style="list-style-type: none"> • Medios y servicios disponibles
		Promoción de la producción	<ul style="list-style-type: none"> • Reglas y criterios • Límites a redes • Cuotas de pantalla y producción 	<ul style="list-style-type: none"> • Existencia de medios de diverso tipo en diversos soportes • Resultados de políticas de promoción
	Infraestructura para emitir	Modalidades de financiamiento	<ul style="list-style-type: none"> • Criterios y porcentajes • Reglamentaciones y limitaciones • Fondos de financiamiento 	<ul style="list-style-type: none"> • Transparencia • Cumplimiento de reglas, criterios y obligaciones
		Políticas de reproducción en la red	<ul style="list-style-type: none"> • Limitaciones • Incentivos • Derechos de autor • Regulaciones y autorregulaciones sobre remoción de contenidos 	<ul style="list-style-type: none"> • Estrategias de despliegue en la red (medios, plataformas y servicios) • Resultados de políticas de incentivos y limitaciones • Modalidad de cumplimiento de regulaciones y autorregulaciones
		Recursos disponibles	<ul style="list-style-type: none"> • Subsidios, fondos, préstamos, beneficios impositivos • Reservas y distribución de espectro • Reglas de <i>must-carry</i> • Criterios de organización de soportes físicos e inalámbricos 	<ul style="list-style-type: none"> • Cumplimiento de regulaciones y modo de implementación de fondos • Modalidades y tiempos de implementación efectiva

ADOPCIÓN DE DECISIONES	Administración de servicios y redes	Autoridades de aplicación	<ul style="list-style-type: none"> • Alcances/prerrogativas • Composición y representaciones • Arquitectura institucional • Cooperación y complementariedad 	<ul style="list-style-type: none"> • 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	<ul style="list-style-type: none"> • Alcances, prerrogativas y obligaciones • Composición y representación • Arquitectura institucional • Cooperación y complementariedad 	<ul style="list-style-type: none"> • 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	<ul style="list-style-type: none"> • Audiencias públicas • Consultas ciudadanas 	<ul style="list-style-type: none"> • Periodicidad y transparencia • Modalidades de las consultas
PLANIFICACIÓN	Planificación nacional de legislación y políticas	Mecanismos de consulta y participación	<ul style="list-style-type: none"> • Reglas de participación • Formatos de participación • Tiempos de participación • Alcances de la participación 	<ul style="list-style-type: none"> • Transparencia y publicidad • Dinámicas de resolución de conflictos • Efectividad de los procesos de participación • Consecuencias visibles de los procesos de participación
		Limitaciones internacionales	<ul style="list-style-type: none"> • Acuerdos o tratados internacionales vinculantes 	<ul style="list-style-type: none"> • Consecuencias visibles de esos acuerdos o convenios

Fuente: elaboración propia con base en Unesco (1977) y Rossi (2016).

La Tabla 1, actualizada a las problemáticas renovadas del amplio sector de las comunicaciones, recupera los niveles del indicador de participación ciudadana reconocidos en la citada reunión de la Unesco, en 1977. Estos niveles se desagregan en dimensiones y ejes, desde los cuales se desprenden índices, los cuales se presentan en dos columnas, y 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 refiere a los datos que deben ser construidos en la investigación, a fin de relevar la situación efectiva del escenario mediático.

Es posible representar la organización de esos indicadores de la siguiente forma:

Indicadores → Niveles → Dimensiones → Ejes → Índices

Como indicadores cualitativos habilitan descripciones que pueden asumir la forma de balance o diagnóstico, e incluir tendencias, avances, retrocesos, situaciones contradictorias, escenarios de lectura ambivalente, continuidades y transformaciones. Este planteamiento entiende que 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 el indicador y sus desagregados.

Si bien los conceptos reseñados se presentan para analizar la totalidad del espacio mediático, su aplicación al proceso experimentado por una institución en particular proporciona un horizonte productivo original, que genera un estudio respecto al medio abordado, en una reflexión mayor sobre todo sistema mediático (en un trabajo complementario). Esta investigación se limita al abordaje del desempeño del SNMP y de RTA S. E. en los niveles vinculados a la “adopción de decisiones” y la “planificación” del indicador de participación ciudadana, según se detalla en la Tabla 1. Allí focaliza en los ejes (con sus respectivos índices) que refieren a: 1) organismos de gestión, control y asesoramiento; 2) foros de consulta, y 3) mecanismos de consulta y participación.

La reconstrucción de datos desde estos ejes combinó diferentes fuentes y actividades: el análisis de la normativa específica; el relevamiento de documentos públicos; la revisión de la bibliografía pertinente; la exploración del archivo de notas periodísticas construido para este trabajo; y la realización de 19 entrevistas a trabajadores y funcionarios, seleccionados en función de su participación en diferentes roles de la gestión y dirección de las empresas estudiadas.

El análisis en estos ejes se nutre también de la propuesta metodológica del llamado “protomodelo verbal” presentado por Oszlak y O’Donnell (1984) para el estudio de las políticas estatales, y que funciona como guía para abordar el proceso de elaboración de legislación y políticas. Según estos autores, el estudio de las políticas estatales permite conocer las transformaciones del Estado y el modo en que se relaciona con la sociedad civil. Así, proponen reconocer un asunto (necesidad o demanda) socialmente problematizado, alrededor del cual se conforma un complejo proceso social dinamizado por los distintos posicionamientos, y por el conjunto de políticas privadas y estatales que se desprenden del mismo. Para un abordaje orga-

nizado, indican una serie de preguntas con el fin de reconocer actores involucrados, posicionamientos, alianzas, acciones y re-agrupamientos hacia adentro y afuera del Estado, alrededor del asunto.

La noción de participación ciudadana

El citado documento de Unesco (1977: 4) señala que “la participación implica la intervención del público en la producción y en la administración de los sistemas de comunicación”. Allí, reconoce tres diferentes niveles: producción, adopción de decisiones y planificación. El primer nivel 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.

Para el primer nivel, se contemplan espacios de programación, legislación adecuada para la inclusión de diferentes formas de expresión audiovisual, subsidios, fondos concursables, préstamos o beneficios impositivos; y dentro de él se incluye la promoción de productoras independientes y los espacios cedidos a grupos minoritarios o marginales representados en los canales tradicionales.

En el segundo nivel de participación se ubica la arquitectura institucional, generada 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 muestra las formas de representación existentes sobre el conjunto de la sociedad en la toma de decisiones sobre el sistema mediático. Este diseño puede incluir varios esquemas de representación: la tradicional político-partidaria, la sectorial o formas de representación particulares de la sociedad civil.

El complejo equilibrio que deben alcanzar estas instituciones ha de armonizar participación plural –que evite medidas discrecionales– y capacidad de resolución de conflictos –que supere peligros de inacción o indefinición–. Se deben observar: 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. Se incluye también en 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.

Un elemento central a reconstruir lo componen 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.

El nivel más profundo de participación ciudadana apunta a la intervención de sectores políticos y sociales en los espacios formales e informales donde se disputa la planificación del sistema mediático. La actividad en la elaboración de políticas públicas de comunicación (incluidas aquellas vinculadas a la gestión de los medios estatales) debe ser colocada en el contexto real que cada país evidencia en su entramado político y económico. Esto es, participar no garantiza transparencia ni poder de influencia. Muchos pueden participar, pero las decisiones pueden ser tomadas por unos pocos y en circunstancias opacas (Fredman, 2006). Sin embargo, la intervención en un proceso deliberativo no debe ser menospreciada, pues la manera en que una cuestión se instale en la agenda institucional tiene consecuencias sobre la forma de tratarla, los actores convocados al debate y los caminos de su resolución (Califano, 2013).

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.

Medios públicos y medios estatales

Expresiones como “misión de servicio público” o “medios públicos” apuntan a resaltar la búsqueda de objetivos sociales y culturales, en contraposición a los objetivos de rentabilidad económica. Con estas denominaciones, se intenta remarcar un conjunto de principios y requerimientos que esos medios (generalmente de propiedad estatal) deben cubrir, y que los diferencian de emisoras privado-comerciales o comunitarias. Entre ellos se destacan: persecución del pluralismo político y diversidad cultural; universalidad, continuidad y renovación de su servicio; profesionalismo y abordaje crítico de presiones gubernamentales, comerciales y de distintos poderes del Estado; consulta a la ciudadanía y dirección desde una junta colegiada; e interpelación a ciudadanos y financiamiento adecuado a los mandatos exigidos (Linares, 2017a). Por tanto, hablar de medios públicos busca referenciar un conjunto de mandatos sociales, una tradición de gestión pública y principios democráticos a los que debe atender.

El mandato de participación ciudadana fue incluido por diferentes autores y documentos de la región como punto fundamental en la construcción de medios públicos, ya sea para la constitución de juntas directivas, para los mecanismos en

la toma de decisiones, el control de la gestión o la propuesta de políticas (Becerra; Waisbord, 2015; Bucci; Chiaretti; Fiorini, 2012; Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH], 2010; Fuenzalida; 2001; Pasquali, 1991). De hecho, se le plantea como un aspecto distintivo respecto a los medios privado-comerciales.

La arquitectura institucional para la administración de los medios estatales³, así como los mecanismos de designación de autoridades, pueden favorecer mayores niveles de participación en la toma de decisiones. Esto propicia mejores escenarios para el control, la transparencia y el contrapeso de visiones. Los mecanismos de designación de las autoridades “no pueden garantizar que un consejo de administración estará libre de la influencia partidista, de presiones indebidas y convenientemente de naturaleza diversa. Pero pueden ayudar a evitar algunas de sus trampas” (Buckley; Duer; Mendel; Ó Siochrú, 2008: 200).

Siguiendo ese criterio y con particular atención en la experiencia histórica latinoamericana, Becerra, Arroyo, García Castillejo y Santamaría (2012: 132) proponen que:

Las 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.

En las discusiones en torno a las organizaciones institucionales más deseables para estos medios, debe atenderse a las tradiciones, herencias y situaciones concretas de cada país. Al respecto, en *Una ley modelo para emisoras de servicio público* (2005) se advierte que:

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.

Finalmente, también es recomendable la creación de un protocolo consensuado de funcionamiento o un organigrama claro que establezca los términos de las rela-

.....
3. Este artículo utiliza mayormente la denominación “medios estatales” o “del Estado”, que reconoce a tales medios por su propiedad o administración estatal. Sin embargo, en el análisis se consideran los mandatos y responsabilidades que deben asumir en tanto medios públicos.

ciones entre los trabajadores y sus superiores, así como entre la dirección ejecutiva y el directorio de gobierno.

Breve historia de Radio Nacional y Canal 7

Lo que hoy se conoce como Radio Nacional comenzó a emitir en julio de 1937, y la primera transmisión de Canal 7 se produjo el 17 de octubre de 1951. Estos medios fueron gestionados, mayoritariamente, desde su surgimiento, a partir de criterios comerciales y de competencia, aun cuando contaban con financiamiento público. El control directo 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 (Linares, 2016). Entre 1974 y 1989, se constató un cuasi-monopolio estatal en la administración de los medios, pero bajo la forma competitiva y comercial (Mastrini; Becerra; Baranchuk; Rossi, 2005).

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

En los veinte años transcurridos entre 1983 y mayo de 2003, la prestación del entonces llamado Servicio Oficial de Radiodifusión (SOR), donde funcionaban Canal 7 y la red de Radio Nacional, estuvo limitada (legalmente y en los hechos) a un rol subsidiario en un sistema mediático predominantemente comercial en su funcionamiento, concentrado en su propiedad y centralista en la producción. En ese período (y hasta 2009), la actividad de estos medios estuvo regida por la Ley 22.285, dictada en 1980 por la dictadura cívico-militar que gobernaba en ese entonces. Esta norma ubicaba al SOR bajo la dependencia directa del Ejecutivo nacional.

La primera vez que se legisló en forma específica sobre las emisoras administradas por el Estado nacional desde una perspectiva de medio público fue en noviembre de 1999, con la Ley 25.208. Se trató de una norma votada por consenso, pero vetada al mes siguiente por el entrante gobierno de Fernando De la Rúa. Sin embargo, la llamada Ley RTA sentó un antecedente de institucionalidad con un perfil marcadamente público para la administración de estos medios. La norma significaba un cambio radical luego de una década marcada por la privatización de empresas públicas que intentó extenderse al propio Canal 7 (Linares, 2017a). Además, las disposiciones incluidas contrastaban con el sesgo gubernamental y comercial impreso

a los medios estatales durante los gobiernos de Carlos Menem, quien atravesaba sus últimos días de mandato cuando se sancionó la ley.

Desde su creación por decreto, en enero de 2001, el SNMP no incluyó objetivos diferentes a la Ley 22.285, que no establecía para los medios estatales la obligatoriedad de garantizar la cobertura total del territorio, no incluía mecanismos de consulta o de rendición de cuentas ni contemplaba un espacio de dirección colegiado o con participación de sectores interesados. En definitiva, desde su constitución y hasta 2009, cuando se sanciona la LSCA, no existió en la historia de Canal 7 y Radio Nacional una normativa explícita y duradera que indicara una batería de objetivos y obligaciones para guiar una misión de medio público.

Desde la recuperación de la democracia en Argentina, en 1983, hasta diciembre de 2015, hubo 18 directores, presidentes o interventores en el canal estatal (quince de ellos antes de 2003 y los tres restantes durante el período analizado). Del mismo modo, en los veinte años comprendidos entre 1983 y 2003, pasaron por la dirección de Radio Nacional ocho directores, y solo uno de ellos estuvo allí durante seis años. 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). Durante el período de análisis de este trabajo, tres personas ocuparon ese cargo. En un balance del derrotero institucional de Radio Nacional, Ulanovsky (2011: 330) destaca que “probablemente lo más desgastante hayan sido los reiterados pasamanos legales y jurídicos que, desde su fundación hasta hoy, padeció LRA”.

Participación ciudadana en el Sistema Nacional de Medios Públicos (2003-2009)

Durante la mayor parte de estos años, el SNMP se mantuvo intervenido y bajo la influencia de la Jefatura de Gabinete y la Secretaría de Medios⁴. La mecánica de funcionamiento, hasta el inicio de su normalización, incluía reuniones periódicas con la Secretaría de Medios, donde cada director presentaba propuestas y llevaba las contrataciones y programaciones para su aprobación⁵. En las entrevistas realizadas

.....
4. La Jefatura de Gabinete dependía institucionalmente del Ejecutivo, y la Secretaría de Medios se enlazaba con la primera en el organigrama estatal. Entre febrero de 2002 y octubre de 2007, el SNMP se mantuvo intervenido por el Poder Ejecutivo Nacional, a través de sucesivos decretos por casi seis años, que justificaban la situación en la necesidad de un reordenamiento administrativo y financiero de la entidad.

5. Entrevistas personales realizadas en la Ciudad de Buenos Aires a Gustavo López, presidente del SNMP entre 2007 y 2008, 21.01.2016; Adelina Moncalvillo, directora de Radio Nacional entre 2003 y 2007, 17.05.2016; Eduardo García Caffi, director de Radio Nacional entre 2007 y 2009, 10.05.2016; Martín Bo-

queda manifiesta la influencia del secretario de Medios. 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 Canal 7 y Radio Nacional producido en esta etapa⁶.

La intervención fue seguida por una normalización inestable, con una presidencia inicial de nueve meses. Esto dificultó generar las mejores condiciones para lograr una unidad de acción e impidió al organismo lograr mayores niveles de independencia del Poder Ejecutivo Nacional (PEN). Esto se desprende de las palabras de Gustavo López, presidente del SNMP entre 2007 y 2008:

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. Acá había como tres estructuras a ensamblar, que tampoco tenían la cultura de trabajar en conjunto. (Gustavo López, comunicación personal, 21.01.2016)

Todos los directores consultados aseguraron haber tenido libertad para trabajar la programación, mientras que entre los principales condicionantes mencionaron: 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 y los tiempos de los procesos burocráticos para la renovación tecnológica. Sin embargo, los entrevistados no desconocieron la incidencia de sus superiores en la toma de decisiones⁷.

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 o control del organismo. La empresa conservó, hasta su disolución, la dependencia exclusiva del PEN, que concentraba el nombramiento de los directores, como establecía el Decreto 94/01. En toda esta etapa tampoco se abrieron instancias de recepción de demandas o reclamos como audiencias públicas.

navetti, director de Canal 7 entre 2008 y 2015, 07.04.2016, y Rosario Lufrano, directora de Canal 7 entre 2006 y 2008, 29.10.2015.

6. A la entrevista a López, citada anteriormente, se suman las realizadas a Félix Arnaldo, periodista de Canal 7 desde 1983, 16.10.2015; Oscar Nunzio, ingeniero de Canal 7 desde 1978, 19.10.2015, y Enrique Masllorens, subgerente de proyectos de Canal 7 desde 2003, 13.11.2015.

7. Entrevistas a Bonavetti, García Caffi, Moncalvillo y López, citadas anteriormente.

El funcionamiento diario de Canal 7 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. Esta dinámica dio lugar a pautas de trabajo, que no siempre fluyeron armoniosamente. Los modos de incluir co-producciones o producciones independientes en la programación constituyeron un eje de debate recurrente en el funcionamiento del canal.

Es posible reconocer, en el inicio de la etapa, 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. Este vacío no solo constituía una falencia formal, sino que generaba, en la gestión cotidiana, dificultades en la generación de consensos internos⁸.

Además, esta situación posibilitó la aparición de diferentes criterios en el funcionamiento institucional⁹ y la falta de claridad del Ejecutivo en relación a estos medios. Bonavetti ejemplifica este punto:

El canal transmitía los sorteos de la lotería diariamente porque pagaba y era un gran ingreso, pero estaba en el *prime-time* y no permitía construir nada. 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. (Martín Bonavetti, comunicación personal, 07.04.2016)

Canal 7 comenzó a dar lugar a productoras independientes para promover realizadores sin espacio en las señales privadas y para incorporar nuevas estéticas¹⁰. Esta concepción fue resistida por los sindicatos, debido a los riesgos de flexibilización laboral y de vaciamiento de la emisora¹¹.

.....
8. En mayo de 2004, la dirección periodística de Canal 7 se debió rectificar pocos días después de decidir quitar del aire dos emisiones sobre literatura. El propio jefe de Gabinete, Alberto Fernández, respaldó la marcha atrás de la decisión inicial desde la pantalla del canal. Esta situación puede ser colocada en serie junto al levantamiento intempestivo de un programa periodístico ya promocionado, sucedido en septiembre de ese mismo año debido a desacuerdos sobre incumbencias profesionales entre los gremios del canal y la dirección.

9. A las entrevistas a García Caffi, Lufrano, Moncalvillo y Lázaro, citadas anteriormente, se suma la realizada a Luis Lázaro, gerente de relaciones institucionales de Canal 7 entre 2006 y 2008, 15.04.2016.

10. Entrevistas realizadas a Lázaro y Bonavetti, citadas anteriormente.

11. Entrevistas personales realizadas en Buenos Aires a Néstor Cantariño, integrante del directorio de RTA S. E. entre 2009 y 2017, 03.11.2016, y Agustín Lechi, trabajador de prensa de Canal 7 desde 2007, 28.07.2016.

En ese contexto surgía otro factor condicionante de las decisiones: la lógica de instrumentalidad política partidaria que subsistía. Así explica Bonavetti, director del canal, los modos en que se materializaba esa lógica:

Cuando llegué, La Tota Santillán [animador televisivo] tenía cinco horas de bailanta [música tropical]. 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. (Martín Bonavetti, comunicación personal, 07.04.2016)

El surgimiento del programa *Fútbol para todos* supuso una particular interferencia externa en la política de programación de Canal 7¹². Se trató de una decisión del PEN, ajena a la planificación del medio, que posibilitó contar con contenido audiovisual de gran valor para la audiencia y con altos costos de producción solventados por fuera de la emisora: el fútbol nacional.

El proceso de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual en los medios estatales

La presentación realizada por la Coalición por la Radiodifusión Democrática¹³ (en adelante, Coalición) de los “21 Puntos Básicos por el Derecho a la Comunicación” (en adelante, 21 Puntos) se produjo el 27 de agosto de 2004, en el auditorio de Radio Nacional Buenos Aires. Allí se plantearon las directrices generales que debía tener una legislación democrática para el sistema mediático. Entre los puntos elaborados, el número 12 apuntaba guías para los medios estatales, llamados a ser públicos y no gubernamentales. Desde la presentación pública de esta propuesta, los medios estatales fueron incluidos como parte de la regulación fundamental del sistema mediático y había una referencia puntual para Canal 7 y Radio Nacional.

.....

12. *Fútbol para todos* fue el programa de política pública liderado por la Jefatura de Gabinete de Ministros, surgido del acuerdo firmado, en agosto de 2009, por el PEN y la Asociación del Fútbol Argentino. Este proyecto adquirió los derechos de televisación de los partidos del fútbol argentino de primera división y afrontó la inversión en la producción de las emisiones. Si bien muchos partidos fueron difundidos por otros canales de aire y cable, Canal 7 fue la principal boca de difusión de los encuentros.

13. En esa coalición confluían sindicatos del sector, radios comunitarias, académicos del campo de la comunicación, representantes de universidades nacionales y del movimiento cooperativo, y organismos de Derechos Humanos.

En la misma línea, durante el Primer Encuentro Nacional de Televisión Pública, organizado por el SNMP en septiembre de 2007, la necesidad de una nueva regulación en radiodifusión fue mencionada en diferentes exposiciones y tuvo un panel específico. Los participantes reclamaron la derogación de la Ley 22.285 que regulaba el sistema de radiodifusión y la promoción de los medios estatales y universitarios (Instituto de Estudios en Comunicación-Sistema Nacional de Medios Públicos [IEC-SNMP], 2008).

Los planteamientos de la Coalición fueron socialmente problematizados apenas en 2008; esto es, convertidos en cuestión (Oszlak; O'Donnell, 1984), según la propuesta metodológica que guía la descripción de este apartado. Esto se produjo como una derivación de un conflicto político de alta trascendencia pública: el debate en torno a la Resolución 125 del Ministerio de Economía que estableció un sistema de retenciones impositivas móviles a las divisas generadas por las exportaciones de cereales. La decisión motivó un *lock out* por parte de cuatro grandes organizaciones patronales del sector agrario¹⁴. El conflicto se extendió por 130 días de alta intensidad de debate público y movilización de diferentes sectores políticos, sociales y empresariales¹⁵.

Si bien la disputa se resolvió en julio de 2008, con el rechazo del Senado al proyecto, la dinámica política desenvuelta generó repercusiones más allá de la medida específica. Una de estas fue el cambio de política en el sector comunicacional, generado por que uno de los aspectos abordados por el Gobierno nacional durante el conflicto fue el sesgo editorial que imprimieron algunos medios de comunicación, principalmente en referencia al Grupo Clarín y al diario La Nación (Kitzberger, 2010). En efecto, en abril de ese año, el titular del Comité Federal de Radiodifusión¹⁶ (Comfer), Gabriel Mariotto, expresó públicamente la voluntad del Ejecutivo de presentar un proyecto para regular los servicios audiovisuales.

Pocos días después de ese anuncio, el SNMP demandó, en un encuentro público, la necesidad de un debate extendido en torno a la nueva regulación¹⁷. Y un mes más tarde, en el segundo encuentro de las televisoras públicas organizado por el SNMP en Córdoba, sus participantes manifestaron su apoyo a los 21 Puntos y a la sanción de una nueva ley (IEC-SNMP, 2008). Se explicitó así la identificación del SNMP y Canal 7 con la propuesta de la Coalición, retomada por la iniciativa del PEN.

.....
14. Estas organizaciones fueron Sociedad Rural Argentina, Confederaciones Rurales Argentinas, Confederación Intercooperativa Agropecuaria y Federación Agraria Argentina.

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

16. Se trata de la autoridad de aplicación de la entonces vigente Ley 22.285.

17. Entrevista personal realizada a López, citada anteriormente.

El anteproyecto de ley original fue presentado en marzo de 2009, e incluía 25 artículos destinados específicamente al funcionamiento institucional de los medios estatales. El documento reconocía expresamente como base fundamental a los 21 Puntos de la Coalición. Desde la distribución pública del documento, los medios estatales se constituían en objeto de regulación y se jerarquizaban como objeto de observación y debate público. Luego de su aprobación en la Cámara de Diputados, el texto fue analizado en comisiones del Senado, donde se impulsaron audiencias con invitados elegidos. Allí, Tristán Bauer, entonces presidente del SNMP, defendió el proyecto de ley y sus objetivos, pero no fue objeto de debate el articulado destinado a los medios del Estado nacional. El 10 de octubre de 2009, el Senado convirtió en ley el proyecto, con 44 votos a favor y 24 en contra¹⁸.

Las demandas de los interesados en la regulación 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 Puntos¹⁹. Por su parte, los artículos que abordaron al SNMP y los medios a su cargo recibieron cuatro cambios sustanciales al anteproyecto original al finalizar el proceso de deliberación social y legislativa:

1. El porcentaje del total recaudado por gravámenes a los titulares de servicios audiovisuales destinado a RTA S. E. 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 los medios pasó de 50 % a 60 % en el texto final.
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 dos a tres personas la representación de los sindicatos con personería gremial del sector con mayor cantidad de afiliados en RTA S. E.
4. Se modificó la conformación del directorio propuesto para RTA S. E. 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 acompañara el período de mandato del titular del PEN que lo eligiese. Allí se estipulaba en seis años la duración de los cargos, con

.....
18. Desde su presentación oficial hasta su sanción definitiva transcurrieron diez meses de debate público sobre el proyecto de ley, en los que se realizaron foros ciudadanos en las 24 provincias argentinas. La ley fue impugnada parcial y totalmente por actores políticos y empresariales en sede judicial. En octubre de 2013, la Corte Suprema de Justicia validó los últimos artículos cuestionados.

19. Entrevista a Damián Loreti, redactor del anteproyecto de ley, 01.05.2015.

posibilidad de ser designados nuevamente (Presidencia de la Nación, 2009). El texto aprobado estableció un directorio de siete miembros y la duración pasó a cuatro años, con posibilidad de una reelección.

Participación ciudadana en RTA S. E. (2010-2015)

La LSCA incluyó²⁶ artículos referidos a los servicios de radiodifusión del Estado nacional²⁰. Allí, creaba a RTA S. E. para administrar Canal 7, Canal 12 de Trenque Lauquen, Radiodifusión Argentina al Exterior, y las 48 emisoras que conformaban la red de Radio Nacional. Esta ley contemplaba, para RTA S. E., un directorio plural y representativo de fuerzas políticas, gremiales y académicas, 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 estaban inhabilitados de ejercer cargos políticos partidarios electivos o directivos, lo mismo que de tener vinculación con alguna empresa periodística.

Significaba toda una novedad en Argentina la creación, por ley, de una sociedad del Estado a cargo de la gestión de los medios nacionales, con objetivos, obligaciones y pautas claras de financiamiento. También era novedoso el diagramado institucional para potenciar la participación, el control desde diferentes sectores y el equilibrio de poderes.

Igualmente, el Ejecutivo nacional nombraba al presidente de RTA S. E. y a uno de sus directores. Un contrapeso a estas designaciones directas era la aclaración para que existieran “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 tenía potestad de nombrar a tres integrantes del directorio administrador en representación de las tres primeras minorías parlamentarias. El Consejo Federal de Comunicación Audiovisual²¹ (Cofeca) debía nombrar otros dos directores en la entidad administradora, y uno de ellos debía garantizar la representación de las carreras de ciencias de la comunicación y periodismo.

En el Consejo Consultivo Honorario de los Medios Públicos, organismo creado por la norma para la revisión del funcionamiento de RTA S. E., debía haber representación de: los sindicatos con mayor incidencia en la empresa estatal, organismos de derechos humanos y defensa al consumidor, carreras de comunicación, pueblos

20. Artículos 119 al 144.

21. Este era un organismo creado por la propia Ley 26.522 con una composición pluripartidaria, federal y multisectorial para la supervisión de la norma y la propuesta de políticas. Fue disuelto el 28 de diciembre de 2015 por el Decreto de Necesidad y Urgencia 267.

originarios, regiones del país, el Consejo Federal de Educación y el Consejo Asesor de la Comunicación Audiovisual y la Infancia, creado por la misma ley. Este Consejo puede convocar a audiencias públicas para la revisión del funcionamiento de la institución, presentar informes y habilitar canales de comunicación con el público.

Un 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. De manera 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. incorporaron, de modo claro y preciso, acciones a desarrollar que respondían a demandas de transparencia y controles cruzados. Entre ellas, se estableció incorporar: reglamento de funcionamiento, código de ética, mecanismos de control, plan de gastos y recursos, auditorías internas, e informes ante el Consejo Consultivo Honorario y la Comisión Bicameral.

El SNMP finalizó su actividad con la integración total de su directorio, con todos sus miembros designados por el Poder Ejecutivo Nacional. De esa composición solo se mantuvo en RTA S. E. Tristán Bauer como presidente del mismo, designado también desde el PEN. 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 apenas en noviembre de 2012; esto es, casi tres años después del inicio de actividades del nuevo directorio. Por tanto, si bien se produjo una rápida constitución del espacio de dirección política de la sociedad, su característica colegiada no fue inmediata.

La administración colegiada se involucraba en: adquisición de equipamientos, realización de obras civiles, aprobación de algunos contratos artísticos (de conductores, artistas o productoras), y compra de derechos de transmisión costosos (particularmente aquellos referidos a eventos deportivos). Esto garantizaba que los directores conocieran las decisiones que implicaban mayores erogaciones de dinero de RTA S. E.

Otra actividad que realizaba esta dirección política consistía en evaluar las propuestas de programación de los directores de Canal 7 y Radio Nacional Buenos Aires, quienes debían argumentar y justificar sus decisiones. Las entrevistas realizadas confirman la implementación efectiva de estas dinámicas de funcionamiento reseñadas²².

.....
22. A las entrevistas a Bonavetti y Cantariño, citadas previamente, se suman las realizadas, también en Buenos Aires, a Alberto Cantero, miembro del directorio de RTA S. E. entre 2010 y 2015, 21.11.2016; María

Tanto Cantero como Cantariño y Verano, integrantes del directorio, destacaron el logro de consensos para las decisiones, lo cual implicaba una dinámica de trabajo que permitiese la participación 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 6-7-8²³ recibió el rechazo continuo de los miembros de la oposición partidaria en la administración. Allí, la ausencia del consenso no privó al directorio de tomar una decisión movilizadora por la presidencia del espacio y acompañada por la mayoría.

La implementación de indicadores de calidad de la Unesco (Bucci; Chiaretti; Fiorini, 2012), por parte de un estudio de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, 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 como la planificación de las mismas se organizaron durante todo el subperíodo, desde varios mecanismos: el organigrama de los medios, las atribuciones de las gerencias, las formas de articulación establecidas entre estas, y las pautas establecidas por los convenios colectivos de trabajo, a los que se pueden sumar algunas prácticas consuetudinarias²⁴.

No se formalizó hasta el final del período 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 surgieron conflictos derivados de la dificultad de cuestionar criterios sostenidos en la costumbre en el marco de la historia reciente de los medios involucrados²⁵. La asignación de profe-

Seoane, directora de Radio Nacional entre 2009 y 2015, 23.05.2016; Vicente Muleiro, vicedirector de Radio Nacional entre 2009 y 2015, 19.04.2016 y Alejandro Verano, integrante del directorio de RTA S. E. entre 2009 y 2017, 22.11.2016.

23. Se trataba de un programa dedicado al análisis de los contenidos de los medios de comunicación que, desde 2009, se tornó en una emisión de debate político y asumió un explícito sesgo oficialista.

24. Entrevistas a Verano, Lechi, Cantariño y Bonavetti, anteriormente citadas, y a Carlos Saglul, periodista de Radio Nacional desde 1985, 28.07.2016.

25. Entrevistas a Lechi, Cantariño y Bonavetti, citadas previamente, y a Carlos Figueroa, gerente de noticias de Canal 7 entre 2012 y 2015, 30.03.2017.

sionales para coberturas especiales o los límites de las incumbencias profesionales fueron temas que generaron disputas.

La implementación del estatuto social o la puesta en funcionamiento de nuevas dinámicas impuestas desde un directorio político colegiado no se produjeron 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.

De los testimonios se desprende que la formalidad impuesta por la regulación fue relevante y tuvo consecuencias sobre las prácticas o los debates diarios sobre ellas. Las indicaciones incluidas en la ley no fueron condición suficiente, pero sí fueron necesarias 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 definiciones y criterios organizadores del trabajo.

Los directores de Radio Nacional y Canal 7 hicieron una evaluación positiva del funcionamiento del directorio de RTA S. E., pues otorgaba mayores grados de seguridad para la puesta en práctica de iniciativas:

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. 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. Ese ejercicio le dio sustento a la toma de decisiones. (Martín Bonavetti, comunicación personal, 07.04.2016)

Yo hacía propuestas y RTA S. E. decidía. No podía manejar ni un solo peso si el directorio no aprobaba. Estaba muy claro: si ellos aceptaban se hacía y si no autorizaban no se hacía. La administración mandaba a licitación o compra directa de acuerdo al valor de las cosas. (María Seoane, comunicación personal, 23.05.16)

Tanto Cantariño como Cantero (miembros del directorio) aseguran que no existieron exigencias o presiones directas desde el PEN sobre las decisiones que debían tomarse. 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. Asimismo, Cantariño reconoce algo que podría denominarse como una comunidad de temas y enfoques prioritarios compartidos por el presidente del directorio y el PEN.

Al mismo tiempo, hubo casos concretos y duraderos que muestran 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. La inclusión de estos en la grilla se justificaba en decisiones que excedían a la dirección ejecutiva o que, al menos, eran externas al canal²⁶. 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.

La producción televisiva de *Fútbol para todos* se organizó desde el Estado, que encargaba la generación de contenidos a una productora privada. Los partidos eran transmitidos por diferentes canales, aunque la principal boca de distribución fue Canal 7. Esta situación generaba, recurrentemente, la necesidad de reacomodamientos en la programación, los cuales tenían que dar respuesta a dinámicas externas que definían los horarios de cada encuentro.

Frente a esto, el canal debió responder al desafío impuesto por un contenido valioso, pero capaz de perjudicar las búsquedas artísticas. Al mismo tiempo, la inclusión de *Fútbol para todos* en la grilla es reconocida como un elemento dinamizador de otros procesos. Entre ellos se enumeran: expansión de la cobertura territorial, generación de nuevos canales de vinculación con el público y mejora en la calidad de la imagen²⁷. Desde la interpretación del contexto político y audiovisual nacional, el director del canal reflexiona sobre su rol:

El rol de nuestro equipo era hacer una traducción virtuosa de un momento tan rico en términos de producción. Muchas veces había que pasar un partido y levantar otra cosa. Eso era un gran problema, pero las disputas hacia adentro no se tenían que televisar. Eso existe porque sos un canal de televisión y todos buscan tener una representación. Si las excusas no se televisan, la presión se traduce. (Martín Bonavetti, comunicación personal, 07.04.2016)

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. En la conformación de los contornos del proyecto de programación, tallaban criterios que no necesariamente respondían a una lógica de instrumentalidad política. En algunos casos, el criterio se configuraba en respuesta a esa lógica o como modo de contrarrestar los efectos de la misma. Los testimonios permiten observar, también, a las instancias

26. Entrevista personal a Bonavetti, citada anteriormente.

27. Entrevistas a Bonavetti y Verano, citadas anteriormente, y a Fernanda Ruiz, coordinadora de Medios Interactivos de Canal 7 desde 2009, 22.11.2016.

de adopción de decisiones como escenarios de disputa entre distintos actores de la misma institución:

A fines del 2014 estábamos muy “seisieteochizados” [en referencia al programa 6-7-8], lo que llevaba al canal a un lugar de estigmatización. Trato de hacer unos movimientos para romper esa lógica. Cuando decido traerlo a Matías Martin era para construir una figura fuera de lo previsible. Pide hacerlo con Endemol, con su equipo de producción, en Estudio Mayor. Le propongo una coproducción, que lo haga Endemol, pero en el canal. ¿Cómo una coproducción para un programa de entrevistas? Pero intervienen otros factores en la decisión. Necesitaba traerlo a Matías Martin, pero venía con sus condiciones. Entonces hay que ir al directorio a discutir. (Martín Bonavetti, comunicación personal, 07.04.2016)²⁸

Las coproducciones fueron resistidas también en esta etapa por los gremios de prensa y televisión (Sipreba y Satsaid), desde reivindicaciones sindicales. Las entrevistas 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 que cada decisión obligaba a abordar. Al mismo tiempo, se comprueba que en estas decisiones tampoco estaba ausente la aplicación de criterios artísticos que expresaran una búsqueda desde la programación.

Un ejemplo del gerente de noticias de Canal 7 permite sintetizar una cadena de criterios confrontados para una decisión sobre los contenidos:

La idea de renovar el noticiero de la medianoche fue cuando apareció *En terapia* [programa de ficción]. El gerente de programación y el director del canal me dicen que hay mucho contraste entre *En terapia* y el noticiero en términos artísticos, de dinámica. Modificamos conductores, incorporamos a una mujer en deportes y una columna de *rock*. Nos tocó sacar a un periodista histórico 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. Dimos la pelea y lo hicimos igual. Es una injerencia que tenía el sindicato que no hace a los derechos laborales de los trabajadores. (Carlos Figueroa, comunicación personal, 30.03.17)

El debate retratado obliga a una reflexión que debe incluir la inscripción de la empresa estatal dentro de un recorrido institucional histórico específico. Las reivindica-

.....

28. Matías Martin es un periodista argentino sin experiencia previa en el canal estatal. 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.

ciones y precauciones de los gremios se explican también desde el pasado inmediato, caracterizado por la precariedad en las capacidades operativas, el desfinanciamiento estatal (Linares, 2017a; 2017b) y el intento de privatización en Canal 7²⁹.

La política de realización de programas con un formato de coproducción se mantuvo constante en Canal 7 durante toda la etapa, y respondía a diversos motivos: se explicaba en los cambios en las formas de producción de la televisión; se vinculaba con una política del Estado nacional de dinamizar el sector audiovisual; y era el camino elegido para generar innovaciones en la pantalla³⁰.

La permanencia de los directores por períodos extensos ofreció previsibilidad para las dinámicas de gestión. 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. Esta línea se vio favorecida por el funcionamiento del Cofeca, organismo federal que confeccionó, entre 2011 y 2015, el listado de eventos deportivos considerados de interés general según las previsiones del Artículo 77 de la LSCA, lo que facilitaba la negociación de derechos para eventos de interés general.

Por último, la designación oficial de los 17 miembros del Consejo Consultivo Honorario de los Medios Públicos se produjo en enero de 2015³¹, pero el espacio tuvo su primera reunión en septiembre, lo cual impidió que se llegara a realizar alguna audiencia pública desde la constitución de la empresa estatal hasta diciembre de 2015, y tampoco fue presentado ningún informe de gestión al Consejo, como establecía la Ley 26.522. Se confirma así una institucionalización incompleta de la norma en RTA S. E. Pese a esto, a partir de su integración completa en 2012, el directorio presentó, 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.

.....
29. El Decreto 1022/1995 impulsó la privatización de Canal 7, resistida judicialmente por sus trabajadores. Fue anulado en 2002 por el Decreto 702.

30. Entrevistas a Bonavetti, Lázaro y Verano, citadas previamente.

31. Decreto 51/15.

Conclusiones: de los límites normativos a los límites de la implementación

El trabajo concluye que las dinámicas reproducidas para la toma de decisiones y la planificación en las instituciones indagadas, desde el indicador de participación ciudadana, ofrecieron un avance notorio en sus tendencias democratizadoras a partir del proceso de deliberación alrededor de la LSCA y, posteriormente, con la institucionalización de RTA S. E., aunque, al mismo tiempo, existieron limitaciones normativas (en la primera etapa) y de implementación (en la segunda etapa) que condicionaron la ampliación de la participación ciudadana.

El proceso de deliberación pública alrededor del proyecto de la LSCA quebró la ausencia de mecanismos de consulta en el SNMP hasta su disolución en 2009. En ese proceso, se produjeron instancias amplias y planificadas para la participación ciudadana sobre los medios abordados. Por ese motivo, la demora en la constitución del Consejo Consultivo Honorario de los Medios Públicos operó como un desincentivo y una barrera para la continuidad de los procesos de participación.

Aunque retardado en su constitución colegiada, el directorio conformado en la aplicación de la LSCA ofreció nuevos mecanismos para la sustentación institucional de las decisiones vinculadas a los medios. Esto abrió mayores espacios para el control y seguimiento participativo de las iniciativas propuestas. Al mismo tiempo, en ese cuerpo se pudieron expresar discrepancias sectoriales y límites en los consensos alcanzados.

Las dinámicas reconocidas para la toma de decisiones en el SNMP y en RTA S. E., a lo largo de la etapa, fueron resultado de la intersección de diferentes procesos: 1) las pretensiones instrumentales del PEN con los medios; 2) la vigencia de prácticas heredadas del funcionamiento de los medios estatales; 3) la institucionalización en curso de la LSCA en RTA S. E., a partir de 2010; 4) las búsquedas artísticas, de programación, y su vínculo con la industria audiovisual; y 5) el impacto en estos medios de políticas públicas desplegadas en el escenario audiovisual. Dicho esto, se comprueba que en RTA S. E. se generaron productivas dinámicas para la sustentación institucional de la toma de decisiones. Aunque incompleta e insuficiente, la institucionalización de la LSCA hizo posible un funcionamiento más democrático de la sociedad administradora.

Si bien la conformación de un directorio participativo y colegiado no impidió la injerencia del Ejecutivo en los medios estatales en el período analizado, hizo posible mayores niveles de transparencia, control y cuestionamiento a las decisiones tomadas.

Este trabajo permite sostener que las definiciones legales tuvieron consecuencias en la práctica de la administración de estos medios y sobre las dinámicas de trabajo. No las determinaron ni fueron condición suficiente, pero indicaron contornos para la acción.

Bibliografía

- Badillo, Ángel; Mastrini, Guillermo; Marengi, Patricia (2015). Teoría crítica, izquierda y políticas públicas de comunicación: el caso de América Latina. *Comunicación y Sociedad*, 24, 95-126. Recuperado de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=34639625005>
- Becerra, Martín; Arroyo, Luis; García Castillejo, Ángel; Santamaría, Oscar. (2012). *Cajas mágicas. El renacimiento de la televisión pública en América Latina*. Madrid: Tecnos.
- Becerra, Martín; Mastrini, Guillermo (2016). Políticas de medios del kirchnerismo. Análisis de las políticas de comunicación 2003-2015 y agenda pendiente. *Análisis*, 13, 2-25.
- Becerra, Martín; Mastrini, Guillermo (2017). *La concentración infocomunicacional en América Latina (2003-2015). Nuevos medios y tecnologías, menos actores*. Bernal/Montevideo: Universidad Nacional de Quilmes/Observacom.
- Becerra, Martín; Waisbord, Silvio (2015). *Cuadernos de discusión de comunicación e información 3. Principios y “buenas prácticas” para los medios públicos en América Latina*. Montevideo: Unesco.
- Bucci, Eugenio; Chiaretti, Marco; Fiorini, Ana María (2012). *Indicadores de calidad de las emisoras públicas. Evaluación contemporánea*. San Pablo: Unesco.
- Buckley, Steve; Duer, Kreszentia; Mendel, Toby; Ó Siochrú, Sean (2008). *Broadcasting, Voice and Accountability. A Public Interest Approach to Policy, Law and Regulation*. Michigan: The University of Michigan Press.
- Califano, Bernadette (2013). Políticas públicas de comunicación: historia, evolución y concepciones para el análisis. *Revista Brasileira de Políticas de Comunicação*, 3. Recuperado de <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/3814>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (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*. Recuperado de <http://www.oas.org/es/cidh/expression/docs/publicaciones/Radiodifusion%20y%20libertad%20de%20expresion%20FINAL%20PORTADA.pdf>

- De Charras, Diego (2015). *Implementación del sistema de indicadores de calidad de emisoras públicas para la evaluación de la televisión pública argentina*. Buenos Aires: FSOC-UBA.
- Exeni, José Luis (1998). *Políticas de comunicación*. La Paz: Fundación Plural.
- Freedman, Des (2006). Las dinámicas del poder en la elaboración de políticas de medios en la actualidad. *Media, Culture and Society*, 26(6), 907-923.
- Fuenzalida, Valerio (2001). *La televisión pública en América Latina. Reforma o privatización*. Santiago: FCE.
- 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: IEC-SNMP.
- Kitzberger, Phillip (2010). The Media Activism of Latin America's Leftist Governments: Does Ideology Matter? *GIGA Research Unit: Institute of Latin American Studies*, 151. Recuperado de https://www.giga-hamburg.de/en/system/files/publications/wp151_kitzberger.pdf
- Linares, Alejandro (2016). *La administración de los medios de comunicación del Estado nacional en los gobiernos kirchneristas (2003-2009)* (Tesis de maestría). Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales, Buenos Aires.
- Linares, Alejandro (2017a). *Los medios del Estado nacional durante el kirchnerismo: protagonismo y limitaciones en un escenario audiovisual comercial y concentrado* (Tesis de doctorado). Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales, Buenos Aires.
- Linares, Alejandro (2017b): El financiamiento en medios estatales en Argentina (2003-2009). *Revista Questión*, 1(54), 207-225. Recuperado de: <https://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/question/article/view/3923>
- Mastrini, Guillermo; Becerra, Martín; Baranchuk, Mariana; Rossi, Diego (2005). Introducción. En *Mucho ruido y pocas leyes. Economía y políticas de comunicación en la Argentina (1920-2004)* (pp. 11-29) compilado por Guillermo Mastrini. Buenos Aires: La Crujía.
- Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (1977). *Informe final de la reunión sobre la autogestión, el acceso y la participación ciudadana en materia de comunicación*. Belgrado: Unesco.
- Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (1980). *Many Voices, One World*. New York: Unesco.
- Oszlak, Oscar; O'Donnell, Guillermo (1984). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. En *Administración pública. Perspectivas críticas* (pp. 378-415), editado por Gilberto Flores. San José: ICAP.

- Pasquali, Antonio (1991). ¿Qué es una radiodifusión de servicio público? En *El orden reina* (pp. 153-163). Caracas: Monte Ávila.
- Presidencia de la Nación (2009). *Propuesta de proyecto de ley de servicios de comunicación audiovisual*. Buenos Aires: Presidencia de la Nación.
- Rossi, Diego (2016). *Acceso y participación: el desafío digital entre la garantía de derechos y la restauración desreguladora*. Buenos Aires: UBA. Recuperado de http://www.periodismo.undav.edu.ar/asignatura_lic/cs201_introduccion_a_la_comunicacion/material/rossi.pdf
- Segura, María Soledad (2018). *De la resistencia a la incidencia. Sociedad civil y derecho a la comunicación en Argentina*. Buenos Aires: UNGS.
- Sistema de Información Cultural de la Argentina (2018). *Encuesta nacional de consumos culturales 2017*. Buenos Aires: Ministerio de Cultura de la Nación.
- Ulanovsky, Carlos (2011). *La Radio Nacional. Voces de la historia. 1937-2011*. Buenos Aires: Colihue.
- Una ley modelo para emisoras de servicio público* (1 de junio de 2005). *Artículo 19*. Recuperado de <https://www.article19.org/es/resources/model-public-service-broadcasting-law>