

Televisión pública: modelo para armar

Panorama del estado normativo y documentos

de discusión sobre los medios audiovisuales públicos

Por Analía Eliades,
María Verónica Piovani
y María de las Nieves Piovani

Docentes e investigadoras de la
Facultad de Periodismo y Comunicación Social, UNLP.

1. Palabras preliminares

El presente trabajo pretende dar cuenta del estado actual de los marcos normativos que sustentan la existencia de los medios públicos y, particularmente, de la televisión pública. No ausentes de permanentes controversias, intereses y miradas enfrentadas, los medios públicos no pueden verse, ni analizarse, sin considerar el contexto de la fuerte presencia de los medios privados, integrantes asimismo de un mercado que presenta constantes pujas de competencia. El entendimiento de una realidad en extremo compleja requiere en toda democracia la posibilidad de contar efectivamente con pluralidad y pluralismo informativo. Saber qué medios públicos queremos y para qué, en un Estado democrático no es sólo un interrogante sino un desafío que transforme la construcción misma de medios públicos que sean capaces de responder a las necesidades de toda la ciudadanía.

Lamentablemente, la idea de lo "público" aplicada a los medios se ha trastocado en "gubernamental", "partidista", "oficial/ oficialista" y ha ido en desmedro de lo que realmente debe ser: la gestión estatal de una verdadera radiodifusión pública, al servicio del interés y del bienestar público, con todos y para todos, y que responda a las necesidades sociales, culturales, educativas, económicas, políticas y participativas de una sociedad

auténticamente democrática. En esta línea, ofrecemos recorrer los caminos, muchas veces sinuosos y erráticos, de la televisión pública en distintos escenarios, incluyendo el nuestro y los principios discutidos recientemente en torno a una radiodifusión pública para la democracia.

2. La televisión pública europea: estado de la cuestión en el modelo británico y español

La mayoría de los países europeos ha concebido a la radiodifusión como un servicio público, lo cual implica, por principio, que el funcionamiento y la titularidad de la televisión corresponde al Estado. Fue a partir de esta concepción que se crearon corporaciones públicas con la misión de planificar y explotar directamente el servicio, con modelos propios según el país de que se trate.

El Protocolo de Ámsterdam, suscripto por los miembros de la Unión Europea en 1997, estableció entre otros puntos que "el sistema de radiodifusión pública está directamente relacionado con las necesidades democráticas, sociales y culturales de cada sociedad, y con la necesidad de preservar el pluralismo de los medios de comunicación". Sin embargo, este principio del carácter público de las emisoras de radio y televisión en Europa fue cediendo y, paulatinamente, se otorgaron licencias a empresas privadas aunque se les impusieron obligaciones propias de las corporaciones públicas, dado el carácter público de la actividad a su cargo. Por ejemplo, en Francia, las emisoras privadas deben cumplir con una serie de obligaciones generalmente reservada e impuesta a los medios estatales.

El paulatino crecimiento y auge de las emisoras privadas, su competencia con el modelo público y diversos sucesos políticos determinaron que la televisión pública se encuentre, hace tiempo, en crisis. Como advierte Enrique Bustamante (1999): "El concepto de televisión pública en Europa está

en crisis. Una crisis que afecta a distintos ámbitos: el económico-financiero, el político y el sociocultural". Por su parte, Juan González Encinar (1996) sostiene: "La ruptura de los monopolios tradicionales y la consiguiente competencia con las televisiones privadas, junto con el desarrollo del satélite y el cable, obligan a las televisiones públicas a repensar sus funciones, a reorganizar sus estructuras, a incorporar las nuevas técnicas y a adecuar a las nuevas circunstancias los antiguos sistemas de financiación. Sin duda, existe un futuro para la televisión pública, pero ese futuro depende, sobre todo, de las decisiones que ahora se adopten".

En tanto, para Iolanda Massó Porcar (1999): "La 'crisis de identidad' de la televisión pública está estrechamente relacionada con su financiación. Hay países que se financian exclusivamente a través de un canon televisivo (Gran Bretaña, Dinamarca y Suecia); otros tienen una financiación mixta que comprende tanto los ingresos procedentes del canon como los originarios de la publicidad (Alemania, Irlanda, Países Bajos y Austria); un tercer grupo de países se nutre de la financiación pública, canon y publicidad (Francia, Italia y Bélgica); hay otros países que se financian a través de la publicidad con financiación pública o mediante endeudamiento (Portugal y España). Y en Grecia, por ejemplo, se recurre a la publicidad con un gravamen sobre la factura de electricidad".

Con una postura aún más sombría sobre el destino de la televisión pública europea Ramón Reig (1998) advierte que el contexto socioeconómico internacional "defiende los resultados positivos para todo tipo de empresas, incluidas las públicas y, por tanto, tiene la necesidad de hacer desaparecer o bien privatizar todas aquellas firmas las cuales, durante un período de tiempo concreto, ofrezcan resultados negativos en sus cuentas finales".

En este sentido, creemos oportuno describir, al menos en forma sintética, cuál ha sido y es el di-

seño jurídico de la televisión pública en Europa, centrándonos en los clásicos modelos del Reino Unido y de España, teniendo presente que el armamento jurídico de los mismos constituye la expresión de la concepción política que ideó y que configura a la radiodifusión como servicio público.

2.1. La configuración de la televisión pública en el Reino Unido

Thomas Gibbson (1996) sostiene que la televisión pública en el Reino Unido está inspirada en el cumplimiento de tres principios básicos:

-Universalidad: este principio plasma la idea de libre acceso al servicio por parte de la población. A su vez, los contenidos televisivos deben estar dirigidos a todo tipo de públicos, tanto a las audiencias mayoritarias como a las minoritarias.

- Responsabilidad cultural: informar, educar y entretener constituye el lema de la televisión pública británica.

-Independencia frente al poder político: como servicio público, los medios públicos nunca deben estar al servicio de intereses particulares o partidistas.

Con estos principios como base, en 1935 se creó la British Broadcasting Corporation (BBC), la televisión pública británica que, con el propósito de "acercar la mayor cantidad de temas a la mayor cantidad de gente posible, con el fin de educar, informar y entretener a toda la Nación, sin interferencias políticas o presiones comerciales"¹, comenzó sus emisiones regulares en noviembre de 1936, las canceló durante la Segunda Guerra Mundial y las reanudó en 1946.

Siguiendo a Gibbson, la BBC "se configuró conforme a la tradición de servicio público tal y como éste se había desarrollado para la radio. Cuando en 1956 comenzó a operar un servicio de televisión independiente (privada), ésta, a pesar de financiarse como empresa comercial, con pu-

blicidad, se organizó también siguiendo los mismos principios del servicio público. Esta naturaleza híbrida de la televisión privada comenzó a cuestionarse desde el momento en que aparecieron las nuevas alternativas del cable y del satélite, hasta que la Broadcasting Act de 1990 estableció las bases para la liberalización del sector¹. De ahí que la BBC se viera obligada a revisar sus objetivos y a reclamar un estatus especial para sobrevivir en el nuevo entorno.

La BBC fue establecida por la Royal Charter (Carta Real) que estipula un sistema de gobierno y control democrático y privativo, y que se renueva cada diez años. En vigor hasta 2006, la Carta Real fija los objetivos del servicio público, su sistema de financiación y los mecanismos parlamentarios de gestión de la televisión pública británica (Moragas, 2000). Asimismo, establece su modelo organizativo: es una corporación compuesta por un Consejo de Gobernadores (Borrad of Governors) nombrado por la Reina a instancias del Primer Ministro, por un mandato de cinco años. La Reina también puede destituir, a instancia del Consejo de Ministros, a cualquier miembro del Consejo de Gobernadores.

En este sistema de nombramientos y destituciones, existe un pacto tácito entre el Ejecutivo y el Consejo de Gobernadores basado en la tradición de no intervención gubernamental, garantizando de este modo una amplia autonomía. Como sostiene Gibbson: "El Gobierno ha reconocido siempre la independencia editorial de la BBC, al menos formalmente. Lo cierto es que ésta no tiene un estatus permanente y ello crea una atmósfera de incertidumbre que, a menudo, ha hecho aflorar la inquietud de sus profesionales".

El Consejo de Gobernadores está compuesto por doce miembros² entre los que se designa un Presidente (Chairman), un Vicepresidente y tres Gobernadores en representación territorial de Escocia, Gales e Irlanda del Norte. Este Consejo es la

cúpula del organigrama de la corporación y la máxima autoridad en todos sus ámbitos. Por tanto, son legalmente los responsables de asegurar los objetivos establecidos en la Carta Real, aunque sus obligaciones estén fijadas en términos muy generales.

Los canales de televisión pública en el Reino Unido son los dos canales gestionados por la BBC, denominados BBC 1, dirigido a la inmensa mayoría, y BBC 2, dirigido a públicos minoritarios. Además, en el sector independiente, existe un canal de servicio público denominado Channel 4 con unos planteamientos semejantes a los de la BBC 2 (Roel Vecino, 2005). En lo operativo, la gestión efectiva de la BBC reside en el Director General, nombrado por el Consejo de Gobernadores y el Consejo de Administración (Borrad of Management). "En los primeros tiempos de la corporación, Reith -quien fuera el primer Director General de la BBC- mantuvo la opinión de que los Gobernadores no debían implicarse en cuestiones de detalle, especialmente si con ello ponían en peligro el desarrollo de su visión de servicio público. En 1932, el mismo Reith consiguió un acuerdo del entonces Presidente, John Whitely, según el cual, las responsabilidades de los Gobernadores debían fijar las grandes líneas políticas y financieras, pero dejando la ejecución de esa política y la administración del servicio en manos del Director General y su equipo". Este acuerdo se conoce con el nombre de Whitely Document: "Los Gobernadores suelen ponerse a disposición del staff de profesionales y, con harta frecuencia, más que voceros de los críticos de la BBC, para lo que se les reclama es para defender en público a la Corporación" (Gibbson, 1996).

2.2. *La configuración de la televisión pública española*

La Constitución española de 1978 establece en su Artículo 20.3: "La ley regulará la organiza-

1 El texto íntegro de la Carta Real y los acuerdos y enmiendas se encuentran disponibles en el website de la BBC: <http://www.bbc.co.uk>

2 Los Gobernadores se van renovando sucesivamente, de uno en uno, de manera que hay continuidad en la composición y funcionamiento del mismo.

ción y el control parlamentario de los medios de comunicación social dependientes del Estado y garantizará el acceso a dichos medios de grupos sociales y políticos significativos, respetando el pluralismo de la sociedad y de las distintas lenguas de España”³. Esa ley, que se concretó dos años después con el Estatuto de la Radio y la Televisión (Ley 4/1980⁴), regula la gestión directa del servicio público de televisión que se encomienda al Ente Público Radio-televisión Española (RTVE); traza el modelo organizativo de RTVE, que posteriormente reproducirán las televisiones de las distintas Comunidades Autónomas cuando, en 1983, la Ley del Tercer Canal⁵ abrió la puerta a las televisiones públicas autonómicas; y establece que la gestión del servicio público de televisión se realizará a través de la Sociedad Estatal Televisión Española (TVE).

El Ente Público RTVE está integrado por diversos órganos gestores: un Consejo de Administración, un Director General y Consejos Asesores. El Consejo de Administración está compuesto por doce miembros elegidos para cada legislatura en partes iguales por el Congreso y el Senado para una mayoría de dos tercios en cada Cámara. De esto se deduce que este Consejo reproduce habitualmente las mayorías parlamentarias existentes en España. Al respecto, José Esteve Pardo (1998) sostiene que “la politización del Consejo de Administración es, por tanto, un hecho evidente. Sus vocales son, confesadamente, representantes de los partidos políticos mayoritarios”.

Va de suyo que el sistema de nombramiento que establece la reglamentación española demuestra que indefectiblemente el poder político determina el gobierno y las características de la televisión pública española y no goza de independencia alguna.

En este sentido, el Artículo 7 del Estatuto de la Radio y la Televisión establece que “las decisiones en el seno del Consejo se tomarán por mayoría de

los miembros presentes, excepto en el caso de los supuestos en los que el Estatuto reclama mayoría cualificada”.

Estas reforzadas mayorías que se requieren para decidir sobre un gran número de materias implican la visión politizada de los parlamentarios sobre el servicio de radio y televisión, mostrando hasta qué punto son causa de tensiones y desconfianzas políticas. Al respecto Leopoldo Abad Alcalá (1999) sostiene: “Existe en muchas cuestiones la posibilidad del veto, lo que introduce un grave factor de paralización en el funcionamiento del Consejo. Es ciertamente sorprendente que no se requiera ningún género de quórum para la toma de decisiones menores, aunque suponemos que, por tratarse de un órgano colegiado, vale lo establecido de forma genérica por ellos”.

El Artículo 8 del Estatuto de la Radio y la Televisión establece las competencias del Consejo de Administración:

- Velar por el cumplimiento de los principios de programación.
- Emitir su parecer sobre el nombramiento del Director General.
- Recibir notificación previa del nombramiento y cese de los Directores de RTVE y de sus sociedades.
- Aprobar, a propuesta del Director General de RTVE, el plan de actividades del Ente público, fijando los principios básicos de programación.
- Aprobar la Memoria anual relativa al desarrollo de actividades de RTVE.
- Aprobar las plantillas de RTVE, el régimen de retribuciones del personal y el anteproyecto presupuestario.
- Dictar normas reguladoras respecto a la emisión de publicidad.
- Determinar semestralmente el porcentaje de horas de programación destinadas a grupos políticos y sociales significativos.
- Determinar anualmente el porcentaje de pro-

3 Boletín Oficial Español (BOE), 29 de diciembre de 1978.

4 Ley 4/1980, sancionada el 10 de enero de 1980.

5 Ley 46/1983, sancionada el 26 de septiembre de 1983.

ducción propia que se deberá incluir en su programación.

El Director General constituye el órgano ejecutivo de RTVE (según lo establece el Artículo 10 del Estatuto), se trata de un órgano unipersonal que concentra, en la práctica, el poder de gestión del Ente Público. El Gobierno de turno es quien nombra al Director General tras ser oído el Consejo de Administración y la duración del mandato se establece en cuatro años -el ejercicio de una legislatura-, aunque puede ser cesado antes de cumplir el tiempo inicialmente establecido; de ahí su dependencia del Gobierno y su fuerte politización.

Según el Artículo 11 las atribuciones del Director General de RTVE comprenden:

- Cumplir y hacer cumplir las disposiciones que rijan el Ente público y los acuerdos adoptados por el Consejo de Administración.

- Someter a la aprobación de este Consejo el plan anual de trabajo y la Memoria económica anual.

- Impulsar, orientar, coordinar e inspeccionar los servicios de RTVE y de sus Sociedades, y dictar las disposiciones, instrucciones y circulares relativas al funcionamiento y organización interna de las mismas.

- Actuar como órgano de contratación de RTVE.

- Autorizar los pagos y gastos.

- Organizar la dirección y nombrar con criterios de profesionalidad al personal directivo de RTVE.

- Ordenar la programación de conformidad con los principios básicos aprobados por el Consejo de Administración.

Por su parte, el Artículo 9º prevé la existencia de "Consejos Asesores", siendo éstos los únicos organismos que tendrían la participación de grupos sociales significativos. Según la ley, su misión consiste en asesorar al Consejo de Administración sobre las líneas que deben regular la programación de los medios de comunicación vinculados al

Ente. Se trata de un organismo compuesto por veinte miembros: cinco representantes de los trabajadores del Ente Público, designados por las Centrales Sindicales más representativas; cinco designados por el Instituto de España entre personas de relevancia cultural; cinco representantes de la Administración Pública elegidos por el Gobierno, y cinco representantes de entidades autonómicas. Sin embargo, estos Consejos nunca se constituyeron.

El Artículo 4º, en tanto, contempla como objetivos prioritarios la información, la veracidad, la objetividad y la imparcialidad.

Sin duda, sabemos que el alcance de esta calificación es, además de vetusta, inexistente, pero por cierto el abordaje de estos supuestos requisitos y su tratamiento, requiere un análisis particular que excede estas páginas y el contenido de este trabajo.

La redefinición del concepto de servicio público en España tuvo lugar a través de una enmienda presentada en 2002 por el Grupo Popular a la Ley de Acompañamiento a los Presupuestos Generales del Estado⁶. A través de dicha enmienda se modificaron varios artículos del Estatuto -concretamente los artículos 2, 5 y 26-, con el declamado objetivo de reforzar el papel del servicio público de radiodifusión proclamado para el ámbito europeo en el Protocolo de Ámsterdam. En este sentido, es necesario destacar que en 1988 se dio apertura del espectro audiovisual a la iniciativa privada y a las empresas de comunicación con una finalidad esencialmente comercial, y la Ley de Televisión Privada implicó la entrada a los hogares españoles de una fórmula televisiva desconocida por ellos hasta entonces, lo que supuso la aparición de la señal de Antena 3, Tele 5 y Canal +. No obstante, este dato lo señalamos sólo como ilustración, ya que nuestra presentación se ciñe al abordaje del modelo de gestión de la televisión pública española.

6 Ley 53/2002 de medidas fiscales, administrativas y de orden social, el 30 de diciembre de 2002.

En la actualidad, y precisamente en estos días, se está discutiendo el proceso de reforma de la radio y la televisión públicas de titularidad estatal en España. De hecho, el 6 de abril de 2006, el Consejo de Administración de RTVE aprobó por mayoría una resolución en la que se apoya el proceso de reforma, con el voto positivo de los representantes del PSOE, de la Coalición Canaria, de la Convergencia i Unió y de la Directora General, Carmen Caffarel, y con la abstención de los representantes del PP (Partido Popular). Así, en el marco de una situación ciertamente conflictiva y crítica, con fuertes reclamos laborales y sindicales, se está dando lugar a un proceso de "saneamiento" del Ente público que deberá tratar el Parlamento español. Según el Consejo de Administración de RTVE "la reforma es necesaria y urgente para poder garantizar a corto, medio y largo plazo un servicio público audiovisual de calidad, sostenible económicamente y basado en los principios de pluralismo e independencia. Resulta difícil mantener un Ente Público que tiene acumulados más de 7.551 millones de euros de deuda, que pierde cada día 1,7 millones de euros, que cada año debe pagar 226 millones de euros de gastos financieros y que suma año tras año una media de déficit de 600 millones de euros"⁷.

3. La televisión pública en Argentina: breve reseña de su desarrollo histórico y actualidad normativa

En el documento "Una radiodifusión pública para la democracia", elaborado por el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), Poder Ciudadano, Fundación Ambiental y Recursos Naturales (FARN), Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), la Asociación PERIODISTAS, el Foro de Periodismo Argentino (FOPEA) y la Asociación por los Derechos Civiles (ADC), con el financiamiento de la Embajada Británica, se sostiene que "desde su

creación, pero particularmente durante los últimos veinticinco años, los medios de comunicación públicos argentinos estuvieron sometidos a todo tipo de vaivenes no sólo políticos, estilísticos, estéticos y económicos, sino también jurídicos. Esta inestabilidad institucional constituye una fuente inagotable de inseguridad sobre el rol de los medios estatales y profundiza su dificultad de independencia respecto del gobierno"⁸.

Es cierto que los vaivenes jurídicos de los medios públicos nacionales son evidentes y significativos, el mero repaso de la legislación y de las normas de radiodifusión, junto con su caterva de decretos, decretos de necesidad y urgencia y resoluciones, dan cuenta de ello, pero ese vaivén jurídico justamente ha sido y es la expresión de los diversos vaivenes políticos que las han pergeñado.

3.1. Breve reseña histórica de la televisión pública argentina

El servicio de televisión en Argentina se inauguró oficialmente el 17 de octubre de 1951, a la par de otros países latinoamericanos, a diez años de su comienzo en Estados Unidos y a casi un lustro de los países europeos. La primera transmisión estuvo a cargo de quien, no por coincidencia, había sido también el programador de la primera transmisión de radiotelefonía en la noche del 27 de agosto de 1920: Miguel T. Susini. Previa a esa transmisión inaugural se habían realizado algunos intentos de tipo experimental: en 1939 técnicos alemanes habían hecho algunas transmisiones piloto, años después los miembros del Radio Club Argentino realizaron una transmisión en circuito cerrado y, el 31 de marzo de 1944, el Instituto Experimental de Televisión realizó una transmisión cuyas imágenes fueron recibidas en dos pantallas que se hallaban instaladas en el 9º piso del edificio del Automóvil Club Argentino.

El primer canal de televisión -relata Pablo Sirvén (1988)- se lo debemos a Eva Perón, quien en

7 Datos obtenidos de "El Consejo de Administración de RTVE considera que la reforma del Ente Público debe seguir adelante", en www.rtve.es, RTVE, Sala de Prensa, 6 de abril de 2006. Ver también: "El papel de la radiotelevisión pública en la sociedad contemporánea", conferencia brindada por la Directora General de RTVE, Carmen Caffarel, en el Club Siglo XXI el 11 de noviembre de 2004.

8 Este documento, publicado por ADC y la Embajada Británica en Diálogo Argentino-Británico. Gobernabilidad y democracia, Buenos Aires, 2005, se encuentra disponible en www.adc.org.ar

9 Anales de Legislación Argentina, ADLA, T. XIII-A, 1953. Ley 14.241. Servicio de radiodifusión. B.O.: 22 de octubre de 1953.

10 Según el marco regulatorio vigente “los servicios de radiodifusión se declaran de interés público” (Art. 4º) y en los fundamentos de la norma sobre este artículo se afirma que: “Se declara categóricamente que los servicios de radiodifusión son de interés público, lo cual incluye tres connotaciones fundamentales sobre este particular, a saber: Que deben satisfacer los objetivos comunitarios que se le fijan; que su prestación no debe ser, obligatoriamente, monopolio del Estado y que la prestación resultante del principio de subsidiariedad no debe constituir una mera actividad mercantil o lucrativa”.

11 Para una lectura más completa ver: Eliades, A. “La regulación del servicio de radiodifusión en Argentina. Un abordaje histórico normativo, conceptual y en el Derecho comparado”, en RAP Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública, año XXVI, 2004.

12 La sede de Canal 7, situada en Av. Figueroa Alcorta y Tagle de Capital Federal, fue inaugurada por la dictadura militar poco antes del Mundial 78 disputado en Argentina. Sin duda fue una obra faraónica y extremadamente costosa, pero puso fin al permanente traslado de los estudios de la televisora estatal.

los albores de la década del 50 emplazó al entonces zar de la radiofonía, Jaime Yankelevich, a que rápidamente dotara al país de ese novedoso medio.

El pope de Radio Belgrano, notable empresario radial en su origen, marchó a Estados Unidos y trajo unos equipos, aunque en verdad no muy nuevos. No obstante, un transmisor de 42 kilovatios, cinco metros de antena, una reforma en el edificio de Obras Públicas y 7.000 televisores sirvieron para dar el puntapié inicial a la TV argentina, cuyo nacimiento formal se produjo el 17 de octubre de 1951, con la imagen de Evita en el acto por el Día de la Lealtad en Plaza de Mayo, presidido por el general Perón.

La estructura comercial de la emisora decana pronto impuso sus condiciones: muchos espacios fueron prácticamente loteados y cedidos a anunciantes con poder de decisión sobre los mismos. El Estado mantenía la titularidad del servicio, pero en su seno comenzaban a desarrollarse importantes movimientos privados autónomos.

Esto llevó al Poder Ejecutivo Nacional a proponer una nueva ley para regular jurídicamente a la radio y a la TV; así, en 1953 el Congreso de la Nación dictó la primera y hasta ahora única Ley de Radiodifusión promulgada por un gobierno constitucional, la ley 14.241⁹. Claro que esta ley democrática tuvo escaso tiempo para desarrollarse ya que el golpe de Estado que el 16 de septiembre de 1955 derrocó al gobierno de Juan Domingo Perón impuso la caducidad del sistema.

En este punto es necesario destacar que tanto esta ley como las siguientes, y aún la vigente ley 22.285¹⁰, conciben a la radio y la televisión como un “servicio de interés público” que, por ende, debe ser explotado en principio por la actividad privada y subsidiariamente por el Estado. Este es el modelo diferencial con respecto al europeo que, como hemos visto, lo concibe en tanto “servicio público”¹¹.

En 1979, y mediante la Ley 21.969, el gobierno de la última dictadura militar transfirió el patrimonio estatal de LS 82 Canal 7 -el histórico canal creado en 1951- a la Sociedad Argentina 78 Televisora S.A. creada el año anterior. Su denominación fue modificada por la de Argentina Televisora Color LS 82 Canal 7 SA y el canal pasó a ser conocido por todos como ATC¹². En los considerandos de esta ley se sostenía: “LS 82 TV Canal 7, pese a que tal denominación significa técnicamente la señal distintiva y la frecuencia radioeléctrica de emisión del servicio, resulta ser una empresa atípica de propiedad del Estado Nacional Argentino que integra el conjunto de emisoras a cargo de la Administración General de Emisoras de Radio y Televisión (ley 16.907) en jurisdicción de la Secretaría de Información Pública de la Presidencia de la Nación. De tal modo ha venido arrastrando por más de dos décadas una estructura y una regulación jurídica entre precaria e indefinida que le han impedido, y aún le impiden, actuar con la necesaria eficiencia, para alcanzar resultados satisfactorios. En otro orden, no menos importante, es bien sabido que carece de infraestructura imprescindible para la óptima prestación del servicio y, consecuentemente, para el logro de los elevados objetivos culturales, formativos e informativos, que como medio de comunicación social oficial, le competen” (Tau Anzoátegui, 1998).

Definida la transferencia patrimonial señalada, el Art. 2º de la norma del gobierno de facto estableció asimismo que la sociedad tenía por objeto la prestación y explotación “del servicio de radiodifusión de televisión, la producción, transporte y/o emisión de programas culturales, artísticos, informativos, deportivos, de entretenimiento, o de cualquier otra naturaleza o característica, sea en forma fonográfica, cinematográfica, cromática o no, y por toda otra forma conocida o a conocerse; la producción y emisión de publicidad o propaganda”.

Un año después de la ley 21.969, y realizada la transferencia patrimonial, se dictó la ley 22.285 de radiodifusión, aún hoy vigente, que en su Artículo 114 estableció: "Argentina Televisora Color-LS 82 Canal 7 S.A. mantendrá el régimen jurídico vigente a la fecha de promulgación de esta ley sin perjuicio de lo cual integrará la red básica del Servicio Oficial de Radiodifusión (SOR), según lo establece el art. 33, inc. a, ap. 1º, y podrá emitir publicidad en los términos del art. 71 de esta ley". En 1983, en tanto, se dictó la ley 22.786 que, nuevamente, sometió al canal al régimen de las empresas del Estado, pasando a denominarse Sociedad del Estado Argentina Televisora Color LS82 TV Canal 7 y quedando sujeta a la órbita del Ministerio de Obras Públicas, Secretaría de Comunicaciones, Servicio Oficial de Radiodifusión.

El ATC de la dictadura militar, fuente de corrupción y déficit, y utilizada como una agencia de propaganda del gobierno de facto, quedó marcado por tiempos nefastos con una imagen que le ha costado mucho revertir. En 1984, con el regreso de la democracia, ATC se traspasó a la órbita del Ministerio de Educación y Justicia y luego, en 1986, a la jurisdicción de la Secretaría de Información Pública. El canal continuó en dicha órbita hasta que el Poder Ejecutivo sancionó el Decreto 544/92¹³, por el cual ATC Argentina Televisora Color LS 82 Canal 7 fue puesto en liquidación por agotamiento del plazo de vigencia de la empresa según sus estatutos, creándose en su reemplazo ATC Sociedad Anónima.

Las sucesivas intervenciones de ATC y su liquidación se dieron en el marco de un profundo cambio del escenario mediático en Argentina, instrumentado a partir de la Ley de Reforma del Estado, Ley 23.696¹⁴ que en 1989 dispusiera la privatización y concesión de todos los servicios públicos y empresas estatales. El Anexo I estableció la privatización de todos los medios de comunicación administrados por el Estado con la excepción expre-

sa de L.S. 82 ATC-Canal 7, L.R.A. 1 Radio Nacional y Radio Difusión Argentina al Exterior (RAE) y las emisoras que integran el servicio nacional de radiodifusión.

En 1999, el Congreso de la Nación aprobó la Ley 25.208 que creaba la Radio y Televisión Argentina, Sociedad del Estado y disponía la creación de un canal estatal no gubernamental con control parlamentario, el cual tenía por objeto otorgar mayor pluralismo y participación en la conformación de los contenidos a los distintos actores de la sociedad civil. No obstante, esa ley nunca llegó a aplicarse, ni siquiera a tener vida propia, puesto que fue vetada por el entonces presidente Fernando De la Rúa, invocando razones de técnica legislativa, inconveniencia de acumulación de funciones en una Comisión parlamentaria y carencia de recursos fiscales.

3.2. Actualidad normativa de la televisión pública en Argentina

En enero de 2001, De la Rúa dictó el Decreto 94/2001¹⁵ a través del cual se creó el Sistema Nacional de Medios Públicos Sociedad del Estado (SNMP) y a cuya estructura se agregó TELAM S.A., la agencia oficial de noticias. Según los fundamentos del mencionado decreto, lo que se buscó fue racionalizar los recursos del Estado para el desarrollo de medios de comunicación públicos, reuniendo en una sola cabeza a todos los servicios a cargo del Estado nacional, para evitar superposiciones de funciones entre los organismos dedicados a esta tarea.

Durante la gestión de Eduardo Duhalde, en tanto, se derogó el Decreto 1022/95¹⁶ por el cual se había quitado la frecuencia 7 de la Ciudad de Buenos Aires al Sistema Oficial de Radiodifusión asignándole la frecuencia del Canal 4. En esta misma gestión se creó TELAM Sociedad del Estado y se independizó a los medios públicos de la agen-

13 B.O.: 3 de abril de 1992.

14 B.O.: 23 de agosto de 1989.

15 B.O.: 25 de enero de 2001.

16 B.O.: 4 de enero de 1996. La abrogación del Decreto 1022/95 fue realizada mediante el Decreto 702/2002, B.O.: 30 de abril de 2002.

cia oficial de noticias. Asimismo, durante la gestión de Duhalde, se dictó otra medida concerniente a los medios públicos: el decreto de necesidad y urgencia 1214/03 que, según se expresa en su considerando, sustituye el Art. 11 de la Ley 22.285 con la finalidad de “remover el obstáculo legal que impide a las provincias y a las municipalidades la prestación de determinados servicios de radiodifusión, otrora impuesto en un contexto histórico e institucional absolutamente distinto al actual”.

Según este Decreto, el mencionado artículo quedó redactado de la siguiente manera: *“Los Estados Provinciales podrán prestar, con la previa autorización del Poder Ejecutivo Nacional, hasta UN (1) servicio de televisión abierta y UN (1) servicio de radiodifusión sonora por modulación de amplitud. Las Municipalidades podrán prestar UN (1) servicio de radiodifusión por modulación de frecuencia. Estas estaciones podrán emitir publicidad en los términos del Artículo 71”*.

¿Qué establecía el Artículo 11 con anterioridad a este decreto? Para su debido confornte resulta útil tener presente el texto primigenio: *“Los Estados provinciales y las municipalidades podrán prestar excepcionalmente, con la previa autorización del Poder Ejecutivo nacional, hasta un (1) servicio de radiodifusión sonora con modulación de amplitud y hasta uno (1) con modulación de frecuencia respectivamente. La autorización procederá únicamente cuando el servicio no fuere prestado por la actividad privada, y siempre que su localización esté prevista en el Plan Nacional de Radiodifusión. Estas estaciones podrán emitir publicidad en los términos que establece el Artículo 71, y las frecuencias correspondientes quedarán bajo el régimen de concurso abierto y permanente fijado por el Artículo 40 de la presente ley. Lo dispuesto en el presente artículo no será de aplicación cuando los Estados provinciales, o las municipalidades, estén prestando algún servicio de radiodifusión según lo determina el Artículo 107 de esta ley”*.

Las diferencias entre ambas normas resultan evidentes y las consecuencias de la implementación fáctica del decreto impactaron sin duda en el escenario mediático. De hecho, parte del sector privado, en la voz de la Asociación Radiodifusoras Privadas Argentinas (ARPA) y la Asociación de Terradifusoras Argentinas (ATA) cuestionaron de inmediato la medida. Además, se la impugnó judicialmente, estando en este momento declarada la inconstitucionalidad de la norma en el marco de un litigio protagonizado por ARTEAR S.A., aunque esa sentencia no se encuentra firme.

A partir del Decreto 1214/03, los cambios notorios a señalar son:

- Posibilitar que las Provincias tengan un canal de aire, cuando antes la prestación de los servicios de radiodifusión se limitaba a una radio AM y una FM.

- Eliminar el carácter de “excepcionalidad” de la prestación del servicio por parte de la Provincias y Municipalidades. En efecto, en su texto primitivo la Ley 22.285 autorizaba a las Provincias y a las Municipalidades la prestación de servicios “excepcionalmente”, y condicionaba la autorización a la inexistencia de actividad privada.

- Se quitó a las Municipalidades la posibilidad de prestación de servicio de AM y ahora es sólo un servicio de FM.

- Las estaciones podrán emitir publicidad en los términos del Artículo 71. Las estaciones “excepcionales” previstas anteriormente también podían hacerlo. Además, desde 1992 mediante decretos de excepción también se posibilitó la emisión de publicidad.

- Las frecuencias que exploten las Provincias y/o Municipios ya no quedarán en concurso abierto y permanente.

La aplicación real de este Decreto aún no ha sido posible. La impugnación judicial, victoriosa hasta el momento para el sector privado, ha hecho que el COMFER se abstuviera de la aplicatorie-

dad del mismo, mientras que la Presidencia de la Nación no ha dado ningún paso hacia su derogación.

El fuerte y consolidado poder mediático privado desdeña en forma absoluta su convivencia con modelos de radio y televisión públicas y de hecho despliega constantes acciones para que la misma no pueda concretarse.

4. Principios básicos sobre la regulación de la radiodifusión pública según el Documento "Una radiodifusión pública para la democracia"

Anteriormente hemos señalado que en noviembre de 2003 un conjunto de ONG's, personalidades y especialistas en temas de comunicación elaboraron un documento titulado "Una radiodifusión pública para la democracia". Si bien no hubo absoluta coincidencia sobre su contenido, se advierte que el mismo es el puntapié para una reflexión mayor ya que presenta los principios básicos sobre la regulación de la radiodifusión pública. Sintéticamente, estos principios son:

1- El derecho a la libertad de expresión y de información. El rol del Estado

"La regulación de la radiodifusión pública debería implicar políticas por parte del Estado que garanticen el ejercicio del derecho a la libertad de expresión y de información de todos los habitantes de la Nación, que respondan a una visión integral del proceso de radiodifusión que tenga en cuenta las etapas de generación, distribución y recepción de contenidos, y que promuevan una amplia participación de los ciudadanos a lo largo de todo este proceso".

2- Un sistema de radiodifusión pública en interés de la comunidad

"El desarrollo de una política de radiodifusión pública exige partir de la premisa de que las frecuencias a través de las cuales se transmite la pro-

gramación pertenecen a la comunidad y que, por lo tanto, las mismas deben ser utilizadas en su exclusivo beneficio. El Estado debe adoptar una política activa de inclusión que tienda a la reducción de las desigualdades existentes en la población respecto del acceso a los medios de comunicación. Esto exige que tenga especialmente en consideración a grupos con dificultades para hacer efectivo dicho acceso".

3- Universalidad en el acceso al sistema de radiodifusión pública

"La importancia de que el sistema de medios públicos emita programación en todo el territorio geográfico es un imperativo para garantizar los derechos de libertad de expresión y acceso a la información de todos los habitantes".

4- Federalización del sistema de radiodifusión pública

"Los mecanismos para lograr una equitativa participación de las provincias en el desarrollo de los contenidos, que evite una excesiva centralización en la ciudad de Buenos Aires, deben ser discutidos y tenidos en cuenta al momento de regular el diseño institucional de la radiodifusión pública en nuestro país".

5- Necesidad de instrumentos legales

"Es fundamental que se reglamenten los objetivos, deberes y directrices que deben guiar el funcionamiento de los canales públicos por medio de instrumentos legales que respeten los principios esenciales de un sistema estatal, independiente y de calidad".

6- Objetivo de la emisora pública

"El propósito de la emisora pública debe ser proveer una amplia variedad de programación informativa, educativa, cultural y de entretenimiento al público en general, que sea independiente y de calidad".

7- Independencia de la emisora

"En su tarea cotidiana, los medios públicos de radiodifusión deben responder únicamente a las



necesidades del público, y no a demandas del gobierno o a intereses comerciales particulares. Por estar financiadas principalmente por fondos públicos, las emisoras estatales tienen que ser transparentes y abiertas al control en lo que respecta al ejercicio de sus funciones y a la utilización de sus recursos. Sin embargo, debe prestarse cuidadosa atención en evitar que los mecanismos de financiamiento y control que se establezcan conlleven a interferencias del gobierno que afecten la independencia editorial de la emisora”.

8- Directorio de la emisora

“(…) en la práctica, el modo más efectivo de promover dicha autonomía es por medio del establecimiento de un Directorio que tenga el mandato de defenderla de cualquier intromisión, sin intervenir en la gestión cotidiana del medio, a cargo de un director general. Sin embargo, para que el Directorio pueda realizar esta tarea, debe estar al margen de presiones políticas o de otra naturaleza. Para ello, es de vital importancia el modo en que se designen sus miembros y los requisitos que ellos deben reunir”.

9- Independencia editorial

“La actividad editorial debe estar separada de la labor del Directorio. La emisora pública requiere libertad editorial para cumplir con su obligación de informar a la sociedad. Debe asegurarse que la misma pueda abordar el tratamiento de las noticias y el contenido de cualquier otro tipo de emisión a su cargo sin interferencia del gobierno y/o de otros grupos influyentes. Debe, asimismo, tomar las decisiones respecto de lo que se va a transmitir, basándose en criterios profesionales y en el derecho del público a obtener información variada. La independencia editorial debe estar explícitamente garantizada en la ley”.

10- Controles sobre la emisora y transparencia en la gestión

Recomienda mecanismos directos e indirectos

idóneos para asegurar el control de gestión.

11- Consejos de asesoramiento y consulta

Recomienda el establecimiento de un Consejo de Asesoramiento ad honorem, cuerpos consultivos permanentes y consejos regionales.

12- Financiamiento

El documento considera que para nuestro país “puede pensarse en financiar los medios estatales combinando las siguientes alternativas: a) un porcentaje de los ingresos abonados por los titulares de servicios de radiodifusión al COMFER (Comité Federal de Radiodifusión), b) asignaciones presupuestarias en la Ley de Presupuesto Nacional, c) auspicios de empresas y fundaciones, d) un porcentaje prepautado de la publicidad oficial, e) legados, donaciones y subsidios que en ningún caso afecten la independencia de la emisora y el cumplimiento de sus objetivos, y f) recursos surgidos a raíz de la generación de contenidos en coproducción”.

5. La televisión pública en la Sociedad de la Información

El Plan de Acción de Ginebra, presentado el 12 de mayo de 2004 en el marco de la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información (CMSI), y ratificado en la segunda fase de la Cumbre realizada en Túnez, en diciembre de 2005, establece como uno de los objetivos centrales asegurar que todos los habitantes del mundo tengan acceso a servicios de radio y televisión.

Los documentos de la CMSI otorgan alta importancia a la inversión privada, y las preguntas clave que nos debemos hacer en este contexto son: ¿Cuál es el aporte de la televisión pública para el logro de esa meta? ¿Hay una real consideración de los medios públicos? ¿Cuál es el papel de los medios públicos en el marco de la mentada Sociedad de la Información?

Bibliografía

- ABAD ALCALÁ, L. *El servicio público de televisión ante el siglo XXI*, Dykinson, Madrid, 1999.
- BUSTAMANTE, E. *La televisión económica. Financiación, estrategias y mercados*, Gedisa, Barcelona, 1999.
- ESTEVE PARDO, J. *Régimen jurídico-administrativo de la televisión*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1988.
- GIBBSON, T. "La televisión pública en el Reino Unido", en *La televisión pública en la Unión Europea*, McGraw-Hill, Madrid, 1996.
- GONZALEZ ENCINAR, J.J. "Prólogo", en *La televisión pública en la Unión Europea*, McGraw-Hill, Madrid, 1996.
- MASSÓ PORCAR, I. "La radiotelevisión pública en el nuevo panorama europeo: retos del nuevo orden económico", en *Revista Latina de Comunicación Social* N° 24, La Laguna, Tenerife, diciembre de 1999, <http://www.ull.es/publicaciones/latina/a1999adi/07masso.html>
- MORAGAS, M. y PRADO, E. "Televisión pública a l'era digital", Centre d' Investigació de la Comunicació, INCOM, Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona, 2000.
- REIG, R. *Medios de comunicación y poder en España*, Paidós, Barcelona, 1998.
- ROEL VECINO, M. "TVE versus BBC: dos modelos informativos enfrentados. Propuestas para una información responsable", en *Información para la paz. Autocrítica y responsabilidad del público*, Fundación COSO de la Comunidad Valenciana para el Desarrollo de la Comunicación y la Sociedad, 3º Congreso Internacional de Ética y Derecho de la Información, Valencia, 2005.
- SIRVÉN, P. *Quién te ha visto y quién TV. Historia informal de la televisión argentina*, Ediciones De La Flor, Buenos Aires, 1988.
- TAU ANZOÁTEGUI, C.A. *Derecho de la radiodifusión. Interpretación jurídica y política*, Editorial Ábaco de Rodolfo Desalma, Buenos Aires, 1998.