

Migraciones contemporáneas y racismo en América Latina



Centro Internacional de Estudios Superiores de Comunicación para América Latina

EDITORA

Gissela DÁVILA COBO

COORDINADOR EDITORIAL

Gabriel GIANNONE

CONSEJO DE REDACCIÓN

Amparo CADAVID

UNIMINUTO, Colombia

Ana María DURÁN

Universidad del Azuay, Ecuador

Eduardo GUTIÉRREZ

Pontificia Universidad Javeriana de Colombia

Eliana del Rosario HERRERA HUÉRFANO

UNIMINUTO, Colombia

Octavio ISLAS

Universidad de los Hemisferios, Ecuador

Daniel Fernando LÓPEZ JIMÉNEZ

Universidad de los Hemisferios, Ecuador

Efendy MALDONADO

UNISINOS, Brasil

Claudio Andrés MALDONADO RIVERA

Universidad Católica de Temuco, Chile

Fernando ORTIZ

Universidad de Cuenca, Ecuador

Abel SUING

Universidad Técnica Particular de Loja, Ecuador

Nancy Graciela ULLOA ERAZO

Pontificia Universidad Católica del Ecuador (Sede Ibarra)

Jair VEGA

Universidad del Norte, Colombia

José VILLAMARÍN CARRASCAL

Universidad Central del Ecuador

Jenny YAGUACHE,

Universidad Técnica Particular de Loja, Ecuador

EDITORES ASOCIADOS

Norteamérica

Jesús GALINDO

Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México

Centroamérica

Hilda SALADRIGAS,

Universidad de La Habana, Cuba

Área Andina

Karina HERRERA MILLER,

Universidad Mayor de San Andrés, Bolivia

Cono Sur

Lorena Mónica ANTEZANA BARRIOS

Universidad de Chile

Brasil

Denis PORTO RENÓ,

Universidade Estadual Paulista, Brasil

CONSEJO CIENTÍFICO INTERNACIONAL

Rosa María ALFARO

CALANDRIA, Perú

Enrique BUSTAMANTE

Universidad Complutense de Madrid, España

Mauro CERBINO

FLACSO, Ecuador

Eliseo COLÓN

Universidad de Puerto Rico

Miquel DE MORAGAS

Universidad Autónoma de Barcelona, España

José Manuel DE PABLOS

Universidad de La Laguna, España

Carlos DEL VALLE ROJAS,

Universidad de La Frontera, Chile

Heidi FIGUEROA SARRIERA

Universidad de Puerto Rico

Raúl FUENTES

ITESO, México

Valerio FUENZALIDA

Pontificia Universidad Católica de Chile

Raúl GARCÉS

Universidad de La Habana, Cuba

Juan GARGUREVICH

Pontificia Universidad Católica del Perú

Bruce GIRARD

Comunica.org

Alfonso GUMUCIO

Universidad Mayor de San Andrés, Bolivia

Antonio HOHLFELDT

PUCRS. Porto Alegre, Brasil

Gabriel KAPLÚN

Universidad de la República, Uruguay

Margarida María KROHLING KUNSCH

USP. Brasil

Margarita LEDO ANDIÓN

USC. España

José Carlos LOZANO RENDÓN

Universidad Internacional de Texas A&M. EE.UU.

Amparo María MARROQUÍN PARDUCCI

Universidad Centroamericana, El Salvador

Jesús MARTÍN-BARBERO

Universidad Nacional de Colombia

Guillermo MASTRINI

Universidad Nacional de Quilmes, Argentina

María Cristina MATA

Universidad Nacional de Córdoba, Argentina

Armand MATTELART

Universié Paris 8, Francia

Toby MILLER

Cardiff University, Reino Unido

Walter NEIRA

Universidad de Lima, Perú

Neyla PARDO

Universidad Nacional de Colombia

Antonio PASQUALI

Universidad Central de Venezuela

Círcia KROHLING PERUZZO

Universidade Metodista de São Paulo, Brasil

María Teresa QUIROZ

Universidad de Lima, Perú

Isabel RAMOS

FLACSO, Ecuador

Rossana REGUILLO

ITESO, Universidad Jesuita de Guadalajara, México

Germán REY

Pontificia Universidad Javeriana, Colombia

Hernán REYES

CIESPAL, Ecuador

Omar RINCÓN

CEPER - Universidad de Los Andes, Colombia

Hilda SALADRIGAS

Universidad de La Habana, Cuba

César Ricardo SIQUEIRA BOLAÑO

Universidade Federal de Sergipe, Brasil

Muniz SODRÉ

Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil

Guillermo SUNKEL

CEPAL - Naciones Unidas, Chile

Erick TORRICO

Universidad Andina Simón Bolívar, Bolivia

Gaëtan TREMBLAY

Université du Québec, Canadá

CHASQUI, Revista Latinoamericana de Comunicación es una publicación académica pionera en el escenario de debate del campo comunicológico latinoamericano. Ha sido creada en el año 1972 y, desde entonces, es editada por CIESPAL, con sede en Quito, Ecuador.

Se publica de forma cuatrimestral, tanto en formato impreso como digital. Su modalidad expositiva es el artículo o ensayo científico. Los textos se inscriben en una perspectiva de investigación y están elaborados en base a una rigurosidad académica, crítica y de propuesta teórica sólida.

Para la selección de sus artículos Chasqui realiza un arbitraje por medio de pares académicos bajo el sistema doble ciego, por el que se garantiza el anonimato de autores y evaluadores. Para llevar adelante el proceso contamos con una extensa nómina de especialistas en diversas áreas de la comunicación y las ciencias sociales.

Chasqui se encuentra indexada en las siguientes bases de datos y catálogos:



CIESPAL

Centro Internacional de Estudios Superiores de Comunicación para América Latina

Av. Diego de Almagro N32-133 y Andrade Marín • Quito, Ecuador

Teléfonos: (593 2) 254 8011/ Ext. 231

www.ciespal.org

www.revistachasqui.org

chasqui@ciespal.org

ISSN: 1390-1079

e-ISSN: 1390-924X

Coordinadora Monográfico Chasqui 138

María Emilia Tijoux

Suscripciones: isanchez@ciespal.org

Maquetación

Arturo Castañeda Vera

Las ilustraciones utilizadas en este número se basan en escenas de la vida del Pueblo Mapuche.

Los textos publicados son de exclusiva responsabilidad de sus autores.



Reconocimiento-SinObraDerivada

CC BY-ND

Esta licencia permite la redistribución, comercial y no comercial, siempre y cuando la obra no se modifique y se transmita en su totalidad, reconociendo su autoría.

9 EDITORIAL

- 9 Las migraciones contemporáneas: un imperativo categórico para la consolidación democrática alternativa y humanizante**

Gissela DÁVILA COBO
Camilo MOLINA

15 TRIBUNA

- 17 Los mares esquizofrénicos y la transnación caribeña**

Carole BOYCE-DAVIES

33 MONOGRÁFICO. Migraciones contemporáneas y racismo en América Latina

- 35 Introducción: La migración y el valor de las Ciencias Sociales**

María Emilia TIJOUX & Gabriel GIANNONE

- 39 Direitos humanos e migrações: o exercício da solidariedade e empatia como perspectiva de um estado cidadão**

Luana NASCIMENTO PERIN & Vera Lucia SPACIL RADDATZ

- 57 Inmigración, instituciones locales y conflictos socio-espaciales: El caso de la Población Lo Hermida en Peñalolén**

Pedro PALMA & Javier RUIZ-TAGLE

- 79 Tácticas y estrategias de evasión del racismo cotidiano de trabajadores 'negros' en Santiago de Chile**

Cristian Alexis CABELLO Valenzuela & Simón PALOMINOS

- 99 Educación y trabajo. Construcciones representacionales acerca de migrantes africanos en Buenos Aires. Un abordaje cuantitativo**

Gisele KLEIDERMACHER

- 117 Retórica mediática y migración. Las representaciones de la migración en las narrativas post 9/11 del New York Times**

Gerardo VILLALOBOS ROMO

- 135 A saga e o sofrimento do outro senegalês: a construção do racismo em representações midiáticas da migração**

Liliane DUTRA BRIGNOL & Nathália DREY COSTA

- 149 Medios digitales y esfera pública: la conversación política sobre migración en el sitio Cubadebate**

Elisa Beatriz RAMÍREZ HERNÁNDEZ & Ángela Cristina SALGUEIRO MARQUES

- 175 Cine migratorio ecuatoriano: Archivo y memoria de la migración en dos películas ecuatorianas**

María Teresa GALARZA NEIRA

- 191 Estigmatización social mapuche en Bio Bio, Chile. La realidad construida por los informativos de TV**

Fernando FUENTE-ALBA CARIOLA & Darío CAÑETE PACHECO

- 211 **La migración europea al Ecuador (1935-1955). La visión diplomática de la llegada de colectivos problemáticos: los judíos**

Emiliano GIL-BLANCO & Antonio J. CANELA-RUANO

229 ENSAYO

- 231 **Prácticas culturales y comunicacionales en el encierro. La cárcel y sus sentidos en disputa**

María Silvia CHIPONI & Mauricio Carlos MANCHADO

- 251 **Apropiación tecnológica por comunicadores mapuche. Reflexiones desde la praxis comunicacional**

Claudio MALDONADO RIVERA

- 271 **Infancia en el cine: notas para una relación entre máquinas visuales e identidad**

Claudia Alejandra CALQUIN DONOSO & Irene Verónica MAGAÑA

- 291 **Uma experiência de educomunicação inovadora: as histórias em quadrinhos sobre nanotecnologia produzidas no Brasil**

Josemari QUEVEDO & Eloisa BELING LOOSE

- 317 **Produção de sentidos e estratégia: interfaces entre a comunicação organizacional e o noticiário de negócios**

Víctor Marcio LAUS REIS GOMES, Renata ANDREONI & Ceci DA COSTA DIEHL

331 INFORME

- 333 **Mídias sociais e produção de subjetividades: subversões de pessoas não-binárias através do Twitter**

Mariana SOMAVIRA, Tainan Pauli TOMAZETTI & Nísia MARTINS DO ROSÁRIO

- 353 **Regulación de la prensa en Santiago de Cuba: periódico Sierra Maestra y emisora CMKC**

Rosalí TRUJILLO OLIVARES

- 369 **Política de comunicación en los planes de gobierno del Partido de los Trabajadores (PT) entre 1989-2014**

Ivonete DA SILVA LOPES

- 385 **Lutas simbólicas no campo jornalístico argentino: um estudo bourdieusiano da lei de meios**

Pedro Henrique DE OLIVEIRA COUTINHO & André Filipe REID DOS SANTOS

- 401 **Modelo institucional en medios estatales argentinos. El caso del Sistema Nacional de Medios Públicos (2003-2009)**

Alejandro LINARES

423 RESEÑAS

Modelo institucional en medios estatales argentinos. El caso del Sistema Nacional de Medios Públicos (2003-2009)

*Institutional model in Argentine state media.
The case of the Sistema Nacional de Medios Públicos (2003-2009)*

*Modelo institucional na mídia estatal argentina.
O caso do Sistema Nacional de Medios Públicos (2003-2009)*

Alejandro LINARES

Universidad de Buenos Aires /

Universidad Nacional de La Pampa, Argentina / linaresale@hotmail.com

ChasquiChasqui. Revista Latinoamericana de Comunicación
N.º 138, agosto-noviembre 2018 (Sección Informe, pp. 365-384)
ISSN 1390-1079 / e-ISSN 1390-924X
Ecuador: CIESPAL
Recibido: 07-04-2017 / Aprobado: 02-07-2018

Resumen

El trabajo contraponen las características del funcionamiento institucional del Sistema Nacional de Medios Públicos de Argentina en el periodo 2003-2009 con las definiciones surgidas en las últimas tres décadas desde los estudios latinoamericanos sobre políticas de comunicación para la construcción de medios públicos genuinos. A partir del análisis se constata la incidencia del Poder Ejecutivo en la toma de decisiones sobre los medios estatales durante la etapa. Se señala también que la institucionalidad inestable y el régimen jurídico dificultaron la unificación de criterios de decisiones y de lógicas de funcionamiento. Sin embargo, se conformaba progresivamente en la institución observada una base de lineamientos conceptuales con énfasis en el pluralismo, la calidad, un relato público y federal, y la expansión del servicio.

Palabras clave: sector público; instituciones; políticas de comunicación; participación; pluralismo.

Abstract

This text contrasts the characteristics of the institutional functioning of the National Public Media System of Argentina in the period 2003-2009 with the definitions that emerged in the last three decades from the Latin American studies on communication policies for the construction of genuine public media. Based on the analysis, it verifies the interference of the Executive Power in the decision making on the state media during the stage. It is also noted that the unstable institutionality and the legal regime made it difficult to unify criteria for decisions and operational logics. Nonetheless, it was building progressively a system of conceptual guidelines with an emphasis on pluralism, quality, a public and federal narrative, and the expansion of service.

Keywords: public sector; institutions; communication policies; participation; pluralism.

Resumo

O trabalho contrasta as características do funcionamento institucional do Sistema Nacional Público de Mídia da Argentina no período 2003-2009 com as definições que emergiram nas últimas três décadas de estudos latino-americanos sobre políticas de comunicação para a construção de uma mídia pública genuína. Com base na análise, confirma-se a incidência do Poder Executivo na tomada de decisões na mídia estatal durante o estágio. Assinala-se também que a instabilidade institucional e o regime jurídico dificultaram a unificação dos critérios de decisão e a lógica operacional. No entanto, uma base de diretrizes conceituais com ênfase no pluralismo, qualidade, uma narrativa pública e federal e a expansão do serviço foram progressivamente conformados na instituição observada.

Palavras-chave: setor público; instituições; políticas de comunicação; participação; pluralismo.

1. Introducción

Durante primera década del siglo XXI sobresalió la iniciativa de la mayoría de los gobiernos latinoamericanos por recuperar o lograr el protagonismo de los medios estatales en la escena mediática (Becerra, Arroyo, García Castillejo & Santamaría, 2012). Sin embargo, estos proyectos recorrieron diferentes caminos. Por ejemplo, los Estados miembros del Mercosur plasmaron modelos institucionales que muestran particularidades concretas (Linares, 2016a). En ese sentido, resulta relevante abordar el caso argentino en profundidad para superar lecturas lineales, estáticas o totalizadoras.

A partir de esta evaluación inicial este trabajo se propone analizar el modelo institucional desarrollado por el Sistema Nacional de Medios Públicos –SNMP– en Argentina entre 2003 y 2009. Se trata de la institución estatal que se encargó durante ese periodo de la administración de los medios de comunicación del Estado nacional en ese país. A través de una metodología de investigación cualitativa, este análisis busca describir las características del funcionamiento institucional evidenciadas en la práctica concreta y el modo en que se vinculaban con la normativa específica. Se intenta reconocer la base conceptual sobre la que trascurrió la actividad del organismo durante el periodo analizado.

Este trabajo retoma la tradición de los estudios latinoamericanos críticos sobre políticas de comunicación. Además, entiende que focalizar la atención en los medios estatales nacionales contribuye a una reflexión sobre la especificidad de estas organizaciones, permite reconocer continuidades y/o rupturas en la gestión de los mismos, ayuda a reconocer la coherencia o incoherencia con el resto de las iniciativas para el espacio mediático y entrega pistas sobre una concepción del Estado.

2. Marco teórico

En América Latina las primeras definiciones guía sobre los llamados servicios públicos de radiodifusión las entregó el venezolano Pasquali (1991). A partir de allí una vasta cantidad de autores se preocupó por trazar puntos clave a los que se debe atender para dar forma a estos medios (Fuenzalida, 2001; Martín-Barbero, Rey & Rincón, 2000; Mastrini, 2013). Desde estos aportes, este trabajo plantea los siguientes 15 mandatos a cumplir en la base jurídica y en la práctica comprobable para construir genuinos servicios audiovisuales públicos.

1. Presentación clara de sus mandatos por ley del Congreso.
2. Garantía de universalidad, continuidad y renovación tecnológica en el servicio.
3. Garantía de profesionalismo, alta calidad y diversidad interna en sus producciones y trabajadores.

4. Garantía de amplio pluralismo político y diversidad cultural en los contenidos.
5. Balance en la diversidad de géneros mediáticos presentados, de audiencias convocadas y de temas abordados.
6. Experimentación e innovación en la producción de contenidos.
7. Participación social en las decisiones y producciones vinculadas a este servicio.
8. Organización directiva colegiada sin mayorías partidarias desproporcionadas.
9. Mecanismos transparentes, claros y no discrecionales de nombramiento y remoción de autoridades directivas.
10. Diferenciación clara entre dirección política y la gestión ejecutiva.
11. Abordaje crítico de las presiones mercantiles, partidarias o gubernamentales en las decisiones del directorio.
12. Equidistancia editorial respecto a intereses gubernamentales, de otros poderes del Estado, políticos o económicos.
13. Financiamiento público garantizado, adecuado a los mandatos a cumplir y estable en el tiempo.
14. Transparencia en la gestión y rendición pública de cuentas.
15. Interpelación a ciudadanos y no a consumidores.

Este trabajo contempla el término *medios públicos* –o servicios audiovisuales públicos– para referirse a su “deber ser y hacer”, así como para señalar las experiencias efectivas que responden a las características reseñadas o que evidencien una notoria y comprobable búsqueda de alcanzarlas. La preocupación central en el análisis de dichos medios desde una perspectiva de la libertad de expresión debe apuntar al modo en que asumen los diferentes mandatos apuntados y al modo en que se insertan en un proyecto democratizador de las comunicaciones. Por este motivo, en este trabajo se prefiere utilizar mayormente la denominación medios estatales o del Estado, que reconoce a tales medios por su propiedad o administración estatal.

Se observa entonces que no son sólo variables económicas, de contenidos y audiencias las que se deben considerar en el abordaje de los medios públicos, sino también de acceso, participación social y transparencia. Además, el logro de estos objetivos requiere procesos con plazos extensos que deben trascender los tiempos de la política partidaria.

En correspondencia con los 15 mandatos construidos para este trabajo, la relatoría en libertad de expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos –CIDH– marcó para estos medios cuatro requisitos imprescindibles para cumplir con su mandato público. En relación a la independencia, se expresa que el cumplimiento del mandato de pluralidad y diversidad implica operar libre de la presión de “injerencias arbitrarias del gobierno ni del sector privado vinculado a la radiodifusión” (CIDH, 2010, p. 24).

Para alcanzar esta situación, la relatoría subraya la importancia de contar con una autoridad independiente que supervise a estas emisoras, para lo cual sugiere establecer mecanismos transparentes y no discrecionales de nombramiento. En definitiva, el texto enfatiza que la ley debe dejar a resguardo la independencia de la línea editorial e informativa y la expresión del pluralismo social, político, geográfico, cultural, lingüístico, ético y religioso.

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

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

Los autores afirman que “ninguno de los principios mencionados (ciudadanía, representatividad, “accountability”, imparcialidad, pluralismo) son centrales a los criterios típicamente utilizados por los medios comerciales como ganancia, productividad, o competencia por audiencias y anunciantes” (Becerra & Waisbord, 2015, p. 15).

La búsqueda de independencia en las decisiones del directorio y en la actividad informativa o de programación debe ser entendida como un objetivo razonable, pero no puede confundirse con un pretendido funcionamiento aislado e inmaculado. El concepto mismo de independencia ofrece poca productividad para indicar un modo de desenvolvimiento deseable de la autoridad directiva en las dinámicas concretas de la gestión. Por tal motivo, uno de los mandatos enumerados prefiere plantear esta misión como el necesario abordaje crítico de las presiones de diversa procedencia que debe realizar el directorio.

Dicho de otro modo, este esfuerzo por la autonomía no puede desconocer que la actividad de estas instituciones se realiza en el mismo contexto social, político y económico que deben representar diariamente los medios de comunicación. Resulta difícil imaginar que las discusiones, imaginarios, valoraciones, intereses y corrientes de pensamiento que recorren y tensionan las políticas públicas y la actividad de todos los organismos estatales no formen parte también de las definiciones de la junta de gobierno de los medios públicos. Sin

embargo, la constitución de directorios colegiados y plurales contribuye a la generación de contrapesos, controles y consensos.

En ese sentido, la arquitectura institucional para la administración de estos medios así como los mecanismos de designación de autoridades puede favorecer mayores niveles de participación en la toma de decisiones. Esto propicia, al mismo tiempo, mejores escenarios para el control, la transparencia y la independencia. Las dinámicas para el nombramiento de directores “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, p. 200)¹.

Siguiendo ese criterio y con particular atención en la experiencia latinoamericana, Becerra et al. 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. (2012, p. 132)

En un intento por pensar en términos realistas la autonomía de estos medios, Fuenzalida la reconocía como

[...] la capacidad real de actuar desde su autodefinición e interdependencia con la sociedad (expresada en el directorio), en lugar de una actuación definida externamente según su instrumentalidad a un gobierno, a un partido político, a una clase social, a una iglesia, a grupos corporativos, etc. (Fuenzalida, 2015, p. 14)

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

Muchas cuestiones de interés en las emisoras de servicio público, notablemente el nombramiento de la junta gobernante y la estructura de financiación, son esencialmente pragmáticas de naturaleza y dan lugar a diferentes planteamientos. Lo que

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

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 (“Una ley modelo...”, 2005, p. 4).

Una compilación realizada por Rincón (2001) abordaba en el inicio del siglo XXI los desafíos institucionales y de programación que debían afrontar los medios estatales latinoamericanos en un paisaje económico regional signado por las consecuencias de políticas económicas de corte neoliberal. En efecto, según Becerra y Mastrini (2009), el contexto de los mercados audiovisuales en América Latina al término de la década del '90 estaba marcado por la concentración en la propiedad y el dominio del modelo comercial. A esto sumaban la histórica y no revertida dependencia de los medios estatales del Poder Ejecutivo de cada país.

Con este diagnóstico regional, el mandato de amplia diversidad y pluralismo para los medios públicos debe abordarse desde la complejidad que supone la gestión de estas experiencias en el marco de prácticas institucionales heredadas y en contextos mediáticos específicos, construidos históricamente. La búsqueda de plasmar estos principios puede asumir diferentes formas a partir de las evaluaciones que se realicen sobre el rol de estos medios en escenarios audiovisuales concretos. La disyuntiva entre priorizar el pluralismo interno en las emisoras estatales o contribuir al pluralismo externo o de sistema –incluso en desmedro del primero– ha sobrevolado la región latinoamericana al menos desde el inicio de la segunda década del XXI, y Argentina no fue la excepción (Linares, 2017).

Este debate es retomado por Mata, quien convoca a situarlo dentro de los procesos de largo plazo que estructuraron la conformación del audiovisual en Argentina y que generaron desigualdades en las posibilidades de acceso y participación:

Hay que pensar de otro modo los medios públicos si honesta y seriamente se los considera vectores de democratización: no como espacios de una ideal pero inexistente convivencia armónica, sino como instituciones donde la sociedad pueda reconocer los conflictos que la constituyen y como instancias de reparación de las desigualdades expresivas que impiden una participación equitativa de diferentes actores en esos conflictos en términos discursivos. (Mata, 2016)

Al mismo tiempo, desde las misiones de medios públicos se presentan los imperativos de interpelación a ciudadanos y de experimentación en la producción. Por tanto, la iniciativa en la programación de estos medios debe poner el foco en generar una instancia de cuestionamiento a los patrones de consumo más generalizados, o al menos debe tender hacia un horizonte de distinción que interpele esos patrones de consumo estandarizados.

Estos planteos ofrecen elementos para reflexionar problemáticamente sobre los desafiantes equilibrios que implica llevar a la práctica en un escenario audiovisual concentrado y de dominancia comercial una búsqueda en las programaciones que responda a las demandas de originalidad, diversidad y pluralismo. En todo caso, los contextos mediáticos concretos de cada país hacen necesario que los medios estatales planifiquen su actividad a partir de un diagnóstico sobre el contexto comunicacional en su conjunto. De este modo, se evita proyectar su tarea en forma aislada y se favorece la posibilidad de ofrecer una propuesta diferencial y heterogénea respecto al resto de los contenidos audiovisuales.

En América Latina en general, y particularmente en Argentina, el financiamiento de los medios estatales se concreta actualmente con recursos del presupuesto nacional (Intervozes, 2009). Este mecanismo plantea interrogantes sobre su estabilidad y previsibilidad a largo plazo. El peligro siempre latente es que un cambio del signo político en el Gobierno o de las condiciones macroeconómicas nacionales puedan generar modificaciones en la política de financiamiento.

Este mecanismo de sostenimiento económico diferencia a la experiencia latinoamericana de la consolidada práctica durante la segunda mitad del siglo XX en Europa occidental en esta dimensión. En muchos países europeos se impuso en ese periodo el pago de un impuesto directo por parte de la población para el mantenimiento de los medios públicos. Este instrumento ofrece mayores márgenes de acción a las juntas directivas frente a presiones mercantiles y/o interferencias partidarias o de Poderes del Estado.

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

3. Objeto de estudio, recorte temporal y modelo metodológico

Este trabajo analiza la institución encargada de administrar los medios del Estado nacional entre 2003 y 2009 en Argentina: el SNMP. Para describirlo y analizarlo en profundidad se incluye en el universo de estudio a LS82 Canal 7 y LRA1 Radio Nacional Buenos Aires. La inclusión de estos medios se debe a que en estos casos particulares se reconocen manifestaciones concretas de las características señaladas respecto al objeto de estudio. Esto es, el funcionamiento del SNMP se plasma sobre un conjunto de medios de comunicación. Por lo tanto, para lograr captar con mayor precisión las decisiones y movimientos

que se producen en ese funcionamiento es preciso observarlas en forma sistemática en casos sobre los que se materializan. La actividad de estos medios informa sobre el modelo de administración planteado por la institución que es objeto de estudio, pues en ellos se comprueba empíricamente un modo de organizar el desenvolvimiento institucional.

El trabajo recorta su espacio temporal de análisis al periodo 2003-2009 dado que entiende a esta franja, junto a Becerra (2015), como la primera etapa de la política de comunicación del kirchnerismo en Argentina, que se extiende desde la asunción de Néstor Kirchner en mayo de 2003 hasta la sanción de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual –en adelante, LSCA– en octubre de 2009, bajo la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner. Esta norma destinada a regular el sistema audiovisual argentino –aunque no su totalidad– incluyó un capítulo específico para algunos de los medios administrados por el Estado nacional. Esto significó un hito insoslayable en tanto planteó un nuevo ordenamiento institucional para ser cumplido, lo que implica el cierre de una etapa regulatoria para los medios analizados y la inauguración de una nueva. Por otra parte, el cambio normativo impulsado por el Poder Ejecutivo estableció nuevos términos para la relación entre el mismo y los organismos analizados.

Este trabajo tiene el objetivo de reconocer las particularidades del funcionamiento institucional del SNMP de Argentina en su relación con los medios estatales a su cargo entre 2003 y 2009. En ese camino la indagación retoma y pone en relación a las siguientes dimensiones:

- a. la normativa específica para guiar el funcionamiento institucional;
- b. los mecanismos de participación social en la administración de estos medios;
- c. las dinámicas y lógicas efectivamente producidas para la toma de decisiones;
- d. las formas de vinculación entre la dirección política y la conducción ejecutiva de los medios analizados.

De tal forma, entre los mandatos reseñados para la construcción de servicios audiovisuales públicos se atiende particularmente aquellos que refieren a: la presentación clara de sus mandatos por ley del Congreso; la diferenciación clara entre dirección política y la gestión ejecutiva; la participación social en las decisiones y producciones vinculadas a este servicio; la organización directiva colegiada sin mayorías partidarias desproporcionadas; los mecanismos transparentes, claros y no discrecionales de nombramiento y remoción de autoridades directivas; la transparencia en la gestión y rendición pública de cuentas; y al abordaje crítico de las presiones mercantiles, partidarias o gubernamentales en las decisiones del directorio.

Para dar cuenta de las características del funcionamiento institucional del SNMP y de su vinculación con las guías normativas de esa actividad se utilizaron diferentes herramientas de recolección de datos en el marco de una estrategia metodológica cualitativa. Para la reconstrucción del proceso analizado

se emplearon en forma combinada los siguientes procedimientos: a) el análisis de la normativa con incidencia en la institución abordada; b) nueve entrevistas semi-estructuradas con protagonistas del proceso institucional analizado; c) el relevo de documentación pública vinculada a la cuestión analizada; d) el análisis de notas periodísticas especializadas en la materia. La metodología incluyó también la triangulación en el análisis de los resultados ofrecidos por estos mecanismos de construcción de la evidencia empírica.

4. El Sistema Nacional de Medios Públicos y su normativa

El SNMP fue creado por decreto en enero de 2001² con el mandato de administrar en forma centralizada Canal 7, Radio Nacional, el resto de las emisoras del Servicio Oficial de Radiodifusión –SOR³– y la agencia de noticias Télam. El estatuto social incluido en el mismo decreto no proponía objetivos diferentes a los indicados para el SOR en la legislación vigente en ese momento, la ley 22.285⁴:

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

Ni en el cuerpo central del decreto ni en sus anexos se hacía mención alguna a objetivos de cobertura territorial ni se dejaba de lado la subsidiariedad de los medios estatales respecto al sistema mediático tal como lo planteaba la ley 22.285⁵. El texto no incluyó la creación de instancias de participación de la sociedad en la administración o control del ente. Allí tampoco se previó la participación de los trabajadores de esos medios u otros representantes sectoriales en su estructura institucional. De tal forma, la creación del SNMP relegaba nuevamente la actividad de los medios estatales a un rol secundario en el mapa mediático. Además, los mantenía bajo control directo del Ejecutivo sin

2 Decreto 94/01.

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

4 La ley 22.285 fue creada en 1980 durante el último gobierno militar de facto de Argentina.

5 La ley 22.285 autorizaba al Estado a brindar servicios de radiodifusión sólo allí donde no lo hiciera la actividad privada, en zonas de frontera o fomento.

contrapesos ni controles legislativos o sociales. Por último, se impulsaba una perspectiva comercial desde su financiamiento⁶.

Con la llegada de un nuevo gobierno nacional en enero 2002, la presidencia el SNMP pasó a depender de la Secretaría de Medios de Comunicación⁷ y el 20 de febrero de ese año se dispuso la intervención del organismo⁸, situación que se prorrogó nueve meses después⁹. Ese mismo año se decidió la devolución de la señal LS 82 a Canal 7 y la anulación definitiva del decreto 1.022 de 1995 que impulsaba su privatización¹⁰.

Otra decisión de relevancia de ese gobierno fue terminar jurídicamente con la subsidiariedad de los medios estatales en el sistema mediático: en 2002 se autorizó al Ejecutivo nacional a instalar repetidoras de Canal 7 en las provincias que determinase¹¹. Esto se acompañó en 2003 con el permiso a las provincias argentina a contar con una señal de televisión abierta y una señal de radio AM, mientras se autorizó a las municipalidades a operar una señal de radio FM¹².

Por sugerencia de la intervención, el mismo gobierno decidió en diciembre de 2002 la separación de Télam del SNMP¹³. En el mismo decreto se estableció que los tres integrantes del directorio de la entidad debían ser nombrados en el futuro por el Ejecutivo Nacional a propuesta de la Secretaría de Medios por dos años prorrogables indefinidamente. Esto es, todos los directores representaban al Poder Ejecutivo y no se preveían mecanismos para la remoción o ratificación de los mismos.

Con la asunción de Néstor Kirchner como presidente de la Nación en mayo de 2003 el SNMP se mantuvo en la órbita de la Secretaría de Medios de Comunicación, pero ésta pasó a depender de la Jefatura de Gabinete de Ministros¹⁴ hasta ese momento dependía directamente de Presidencia de la Nación.

Los medios integrantes del SNMP funcionaban fundamentalmente con recursos asignados por el presupuesto nacional y estaban autorizados a emitir publicidad comercial¹⁵. Sin embargo, los ingresos por publicidades eran míni-

6 En el Anexo I del decreto 94/01 las "reglas de administración financiera" indicaban una regresión paulatina del financiamiento estatal para el SNMP desde 2001. Se señalaba que desde 2004 la institución debía financiar 70 % de su actividad con ingresos generados por mecanismos comerciales.

7 Decreto 227/02.

8 Decreto 354/02.

9 Decreto 2375/02.

10 Decreto 702/02.

11 Decreto 2.368/02.

12 Decreto 1.214/03.

13 Decreto 2.507/02.

14 Decretos 152/03 y 624/03.

15 Decreto 1656/92. Si bien no se trabaja el aspecto presupuestario en este trabajo por motivos de extensión, los mecanismos de financiamiento de estos medios, y las dimensiones de los presupuestos, son parte fundamental de cualquier diseño institucional. De los modos de financiamiento se desprenden las posibilidades de mayor autonomía en la gestión (tanto de presiones políticas como comerciales), la capacidad de proyecciones a largo plazo y los horizontes en la capacidad de producción audiovisual.

mos y constituían alrededor del 5% del presupuesto total (entrevistas a Luis Lázaro y Gustavo López).¹⁶

4.1 Funcionamiento institucional del SNMP (2003-2009)

En el periodo analizado el SNMP se mantuvo intervenido con seis sucesivos decretos¹⁷ que prorrogaron esta situación desde 2003 hasta octubre de 2007. Luego de una primera intervención de cuatro meses en 2003, Luis Ricardo Palacio fue el interventor desde enero de 2004 hasta octubre de 2007. Ese año asumieron como presidente y vicepresidente del directorio Gustavo López¹⁸ y Juan José Ross respectivamente, ambos nombrados por el Ejecutivo. En ese momento se normalizó el funcionamiento del SNMP sin que se produjeran modificaciones sustantivas en su estatuto social, más allá del cambio en la composición del directorio.

Menos de un año después y bajo la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner¹⁹ la dirección del organismo pasó a manos de Tristán Bauer²⁰. En septiembre de 2008 se sumó el tercer director²¹. Por lo tanto, más de cinco años después del inicio del primer gobierno kirchnerista se completó el directorio del organismo.

Durante la presidencia de Néstor Kirchner la dirección de Canal 7 estuvo inicialmente compartida por Ana de Skalon y Leonardo Bechini. En mayo de 2006 la dirección general del canal pasó a manos de Rosario Lufrano, quien realizó sus tareas hasta julio de 2008. Convocada por el entonces jefe de Gabinete, Alberto Fernández, Lufrano mantuvo el rol de conductora del noticiero que desempeñaba hasta ese momento. De hecho, la periodista mantuvo su sueldo como conductora y realizó sus actividades como directora *ad honorem*. Si bien señaló que no tuvo injerencia durante este periodo en la gerencia de noticias, por una restricción impuesta por la Oficina Anticorrupción, esta situación expresa una superposición de roles incompatibles con un funcionamiento institucional transparente.

La salida de Lufrano de la dirección respondió a la partida del mencionado Jefe de Gabinete (entrevistas a Rosario Lufrano y Luis Lázaro)²². Esto es, se debió a un condicionante externo a la vida del canal. Hasta el cierre del periodo analizado la dirección ejecutiva fue ocupada por Martín Bonavetti, quien hasta ese momento actuaba como gerente de programación.

16 Entrevistas personales realizadas en abril y enero de 2016 respectivamente.

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

18 Decreto 1476 del 19 de octubre de 2007.

19 Cristina Fernández sucedió en la Presidencia de Argentina a Néstor Kirchner luego de ganar las elecciones de octubre de 2009. Ambos pertenecían a la fuerza política Frente para la Victoria.

20 Decreto 1275/08.

21 Decreto 1506/08.

22 Entrevistas personales. Rosario Lufrano, octubre de 2015. Luis Lázaro, arriba citada.

Entre julio de 2003 y julio de 2007 la dirección de Radio Nacional estuvo en manos de Adelina Moncalvillo, convocada también por Alberto Fernández y hasta ese entonces periodista de la emisora. Moncalvillo también condujo durante un año de su gestión un programa de radio, “Las 40”, en la cabecera de Radio Nacional. En su reemplazo se desempeñó Eduardo García Caffi hasta agosto de 2009, cuando asumió el puesto María Seoane, convocada por Tristán Bauer. La convocatoria a Seoane realizada por el presidente del SNMP y no por la Jefatura de Gabinete puede ser leída como un avance en la institucionalización del mismo.

Durante la mayor parte del periodo analizado el organismo se mantuvo intervenido bajo la influencia de la Jefatura de Gabinete y la Secretaría de Medios. Esto significó prolongar por más de seis años una medida de carácter excepcional. Hasta el inicio de su normalización, la mecánica de funcionamiento de estos medios incluía reuniones periódicas con la Secretaría de Medios donde cada director ejecutivo presentaba propuestas y llevaba las contrataciones y programaciones para su aprobación. Allí cada responsable de su área expresaba necesidades y se seguía el desarrollo de proyectos. Esta descripción se desprende de los documentos legales que regían al SNMP (el decreto de creación, sus modificaciones y los decretos de intervención) y las entrevistas realizadas²³.

En los testimonios queda manifiesta la influencia del secretario de Medios y, sobre todo para Canal 7, del jefe de Gabinete. El interventor dirigía la normalización administrativa, mantenía el nexo político con la Presidencia de la Nación y gestionaba la obtención de recursos económicos. Por tanto, es posible indicar que ostentaba espacios de decisión política (entrevistas a Oscar Nunzio, Enrique Masllorens y Félix Arnaldo)²⁴.

Todos los directores consultados aseguran haber tenido libertad para trabajar la programación mientras que los principales condicionantes los ubicaron en aspectos económicos, infraestructurales, institucionales y políticos. Entre estos se cuentan: la imposibilidad de alcanzar *cachets* pagados por los medios comerciales; no contar con tecnología imprescindible para determinadas producciones; las lógicas inerciales de funcionamiento –que incluían condicionamientos políticos–; las negociaciones con sindicatos en torno a las incumbencias profesionales o la incorporación de productoras independientes; y los tiempos de la renovación tecnológica, la que a su vez desplegaba nuevas demandas y necesidades de mayor inversión y capacitación del personal.

Sin embargo, los entrevistados no desconocieron la incidencia de sus superiores en la toma de decisiones. Tampoco negaron la existencia de una línea editorial ni el rol cumplido por los medios para comunicar actos de gobierno

23 Entrevistas personales. Además de las ya citadas, Adelina Moncalvillo, mayo de 2016; Eduardo García Caffi, mayo de 2016; Martín Bonavetti, abril de 2016.

24 Entrevistas personales. Oscar Nunzio, octubre de 2015; Enrique Masllorens, noviembre de 2015; Félix Arnaldo, octubre de 2015.

o políticas de Estado²⁵. La división de roles dejaba en manos de los directores las tareas de organización de la programación, sus definiciones e implementación. De tal forma, los testimonios dan cuenta de factores económicos, tecnológicos, laborales, industriales, artísticos y conceptuales que atravesaban las decisiones en torno a la programación en un proceso de influencia mutua. A esto debe sumarse la lógica de instrumentalidad política partidaria que subsistía en los medios estatales durante la etapa.

Un ejemplo evidente fue la conversión de Canal 7 desde agosto de 2009 – hasta el fin del periodo analizado– en el principal canal de exhibición de los partidos del fútbol argentino de primera división. La novedad resultó de una decisión del gobierno nacional a partir de la creación del programa de política pública “Fútbol para Todos”²⁶, surgido del acuerdo firmado con la Asociación del Fútbol Argentino²⁷.

Si bien la decisión significó un beneficio para el medio en términos de audiencia, la política de programación se vio interferida con una decisión llegada desde el exterior de la institución y ajena a su planificación. En cualquier caso, durante la intervención del organismo las propuestas de los directores debían recibir la aprobación del interventor y la Secretaría de Medios, y luego debían atravesar el aval de las instancias gerenciales pertinentes que revisaba su viabilidad. Luego de la normalización del organismo, la aprobación de las propuestas de contrataciones y programaciones quedó en manos del presidente del directorio.

El funcionamiento del SNMP bajo formas excepcionales hasta 2007 y el recambio permanente de nombres tuvo su correlato particularmente evidente en Canal 7 con la inestabilidad de sus directores, situación que repercutía en la programación:

La relación del canal con una Secretaría de Medios con mucha presencia lo sometía a una lógica absolutamente subjetiva. Una discusión institucional donde hay que discutir y construir consensos en un directorio –ahí construís sobre una base de principios– es muy diferente a lo que le gusta a una persona [...] De Skalon y Bechini competían y se dividían la grilla de programación al punto que llegó a haber 78 programas, lo que es inviable y es una disputa de espacios. Era una lógica en la que estuvo sumergido el canal por muchos años. (Martín Bonavetti. Entrevista personal. Abril de 2016)

El rol del interventor fue asumido por el directorio con la normalización del ente, pero la intervención fue seguida por una presidencia inicial de nueve meses. Esto dificultó generar las mejores condiciones para lograr una unidad de acción en la construcción de una identidad institucional. Además, impidió

25 Entrevistas personales. Citadas más arriba.

26 Decisión Administrativa 221/09.

27 Por el acuerdo, la Jefatura de Gabinete de Ministros adquirió los derechos de televisión y afrontó la inversión en la producción de las emisiones televisivas de los partidos de fútbol.

al organismo lograr mayores niveles de distancia respecto al Ejecutivo nacional. Consultado sobre la articulación con los directores de Radio Nacional y Canal 7 de ese momento, el entonces presidente del SNMP decía esto:

No llegamos a profundizar el trabajo en conjunto. Cuando llego yo ellos ya estaban y los dos respondían a dos jefes políticos diferentes. Si hubiésemos trabajado cuatros años tal vez conformábamos un equipo más dinámico. Distinto es arrancar con el equipo completo. Acá había como tres estructuras a ensamblar, que tampoco tenían la cultura de trabajar en conjunto. Allí las terminales políticas eran Alberto Fernández, de Lufrano, y Albistur, de García Caffi. Entonces muchas cosas del canal se discutían por afuera de Albistur porque se discutían directamente con Fernández²⁸. (Gustavo López. Entrevista personal. Enero de 2016)

El mantenimiento del mismo organismo y estatuto social sin modificaciones sustantivas alejó al SNMP durante todo el periodo de las definiciones planteadas en este trabajo sobre la institucionalidad adecuada para un medio público. Independientemente de que estos estándares no habían sido formalizados hasta 2010 por la CIDH, existía para esa etapa un corpus teórico latinoamericano referido a la cuestión iniciado con los planteos del venezolano Pasquali (1991). A esto pueden agregarse las líneas rectoras para una institucionalidad pública que contenía la vetada Ley RTA²⁹ (Linares, 2016b). Con esto se señala que el desempeño de SNMP no se producía en la inexistencia de propuestas alternativas.

Las concepciones que guiaban a los directores tanto de las emisoras como del organismo administrador analizado eran coincidentes, en términos generales pero no totalmente, con los criterios reseñados en este trabajo³⁰. Sin embargo, los objetivos para los medios estatales seguían marcados por la ley 22.285, lo que significaba la ausencia de indicaciones mínimas para cumplir misiones de servicio público. Pero también daba lugar a la aparición en estas instituciones de lineamientos naturalizados en la práctica pero no explicitados normativamente.

Así, en las entrevistas realizadas a los directores de estos medios y del SNMP aparecen como objetivos la reivindicación del pluralismo, de un relato público y federal, de los contenidos de calidad y de un servicio accesible en todo el país. De esos testimonios emerge el planteo progresivo de un proyecto de programación distante de la búsqueda de rentabilidad económica pero que proyecte una audiencia nacional. Además, en todos los casos se reconoce

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

29 En noviembre de 1999 el Congreso sancionó la llamada Ley RTA. La norma establecía por primera vez en la historia argentina una institucionalidad con un perfil público para la administración de los medios estatales y significaba un sustento legal de un conjunto de objetivos explícitos que suponía un mandato de servicio público.

30 Entrevistas personales. A las ya citadas, se agrega: María Seoane, mayo de 2016. Entrevista realizada a Tristán Bauer (González, 2010, p. 188). También en Bauer (2013).

la prioridad de actualizar tecnológicamente a los medios para extender su alcance y de mejorar sus condiciones de producción.

Estos mandatos no formaban parte de ningún instrumento legal vinculante en ese momento. La falta de una normativa democrática que funcione como guía de la actividad no se trataba sólo de una falencia de tipo formal que impedía reconocer lineamientos fundamentales. Esta vacancia también generaba en la gestión cotidiana recurrentes dificultades en la generación de consensos necesarios entre diferentes sectores gerenciales de los medios estatales, y de estos con los trabajadores, para tomar decisiones relevantes. Esta situación también posibilitó la aparición de diferentes criterios de acción en el funcionamiento institucional y la falta de claridad en el gobierno respecto a un plan integral para estos medios. Así lo señalan los testimonios de los directores de Radio Nacional y Canal 7 (entrevistas a Martín Bonavetti, Eduardo García Caffi, Rosario Lufrano, Adelina Moncalvillo y Luis Lázaro)³¹.

A esto es posible sumar los conflictos de criterios, posibles de evidenciar con ejemplos concretos:

El canal transmitía los sorteos de la lotería diariamente. La lotería pagaba una cantidad que era un gran ingreso, pero estaba en el *prime-time* y no permitía construir nada. El concepto era que eso permitía financiarse. Pero si necesitás vender el mejor espacio para financiarte, entonces tenés que cerrar. Esa discusión demoró dos años, para 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. Entrevista personal. Abril de 2016)

Se trabajó lo periodístico con muchas dificultades gremiales entre el SAT [Sindicato Argentino de Televisión] y el gremio de prensa. Producir un programa de formato periodístico planteaba muchas dificultades para establecer dónde terminaba lo periodístico y donde comenzaba lo televisivo, [...] donde terminaba el convenio de televisión y donde comenzaba el convenio del sindicato de periodistas. (Luis Lázaro. Entrevista personal. Abril de 2016)

Con la normalización del organismo, su director Gustavo López reconoció objetivos en una publicación surgida del propio SNMP, que buscaban dejar atrás la normativa vigente:

Asegurar a toda la población el derecho a la información plural, veraz e imparcial. Fomentar el respeto por los derechos humanos consagrados en la Constitución Nacional y en las Declaraciones y Convenciones incorporadas a la misma. Difundir las producciones artísticas, culturales y educativas que se generen en todo el ámbito nacional entendiendo a la cultura y a la educación como herramientas de transfor-

31 Entrevistas personales ya citadas.

mación. Contribuir al fortalecimiento de la integración nacional y al mejoramiento de las formas de convivencia humana. Establecer procedimientos transparentes a los efectos de garantizar la equidad, la eficiencia y la eficacia (López, 2008, p. 8).

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

Ni la llegada de Kirchner a la presidencia, ni el traspaso de mando a Cristina Fernández, ni la normalización del SNMP modificaron durante el periodo analizado la dependencia exclusiva del Poder Ejecutivo. En éste se concentraba el nombramiento de los directores, quienes podían renovar en forma indefinida sus mandatos en la inexistencia de mecanismos explícitos para su remoción. A esto debe sumarse la inconveniente dependencia institucional y práctica del ente administrador con la Secretaría de Medios, encargada también de la comunicación gubernamental y la publicidad oficial³².

En toda esta etapa tampoco se abrieron instancias de recepción de demandas o reclamos como audiencias públicas. Sin embargo, debe mencionarse una serie de encuentros organizados por el ente para debatir públicamente el rol social de los medios estatales y del sistema comunicacional en su conjunto. Estos espacios colocaban al SNMP como una institución que comenzaba a establecer contacto con miradas externas sobre su funcionamiento.

Para coordinar esas instancias se creó en abril de 2008 el Instituto de Estudios sobre Comunicación –IEC– como parte del organismo estatal. Este instituto recogió en una publicación de 2008 el “Primer Encuentro de la Televisión Pública de la Argentina: comunicación para la integración social y cultural”, realizado en septiembre de 2007³³. Este espacio tuvo un hito importante con la creación del Consejo Federal de la Televisión Pública luego del tercer encuentro realizado en noviembre del mismo año.

La recuperación de diferentes experiencias relatadas por protagonistas de los medios estatales pone de relevancia las dificultades de trabajar sin el marco de una institucionalidad consolidada. Esto es, los ejemplos subrayan los perjuicios y postergaciones que suponía arrastrar un marco institucional débil y desactualizado. Esto reprodujo, fundamentalmente al inicio del periodo, dinámicas de funcionamiento interno poco claras y confusión respecto a objetivos y criterios para organizar el trabajo.

32 Decreto 624/03.

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

La dificultad para resolver institucionalmente los conflictos que derivaban de estos criterios de funcionamiento en disputa tenía manifestaciones concretas en los contenidos presentados al público. Esto fue evidente en septiembre de 2004 en Canal 7 cuando un programa periodístico no pudo ser emitido por desacuerdos sobre incumbencias profesionales entre los gremios del canal y la dirección³⁴. Esto constata desde la práctica la necesidad del mantenimiento de instituciones mediáticas estatales con una legalidad clara y normas de trabajo explícitas materializadas en el tiempo. La ausencia de una estructura institucional con continuidad generaba repercusiones en la actividad de los medios. El relato de Bonavetti ayuda a comprender esta idea:

Quando está todo arrasado entonces no hay autoridad constituida como legítima. Entonces cada uno tiene la decisión de hacer lo que le parezca. Y el canal sufría de eso, de un voluntarismo sobre el cual no existía principio de autoridad y todos creían tener la fórmula de cómo el canal tenía que salir. Yo estuve nueve años en el canal, no estuve tres meses. Eso pasaba antes. (Martín Bonavetti. Entrevista personal. Abril de 2016)

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

En mi gestión se prohibió la privatización de los espacios. Antes de mi llegada, un periodista podía traer una pauta para el programa y la mitad quedaba para la emisora y la otra para el periodista. Eso ya había comenzado a prohibirse [...] pero venía de una dinámica del menemismo. (María Seoane. Entrevista personal. Mayo de 2016)

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

5. Conclusiones

La LSCA sancionada en octubre de 2009 dispuso reemplazar al SNMP por Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado. Ese hito marca el cierre de la etapa analizada en este artículo. El análisis realizado sobre el funcionamiento institucional del SNMP durante el periodo recortado permite alcanzar algunas conclusiones:

34 Ver "El conflicto de Canal 7..." (2004).

- Se constata la incidencia del Poder Ejecutivo en la toma de decisiones sobre el SNMP y el involucramiento de la Secretaría de Medios en su funcionamiento corriente.
- Se constata la incompatibilidad de las atribuciones de la Secretaría de Medios, encargada de la comunicación oficial y de la administración de los medios estatales.
- El SNMP funcionó durante la mayor parte del periodo bajo una institucionalidad inestable que dificultó la unificación de criterios de decisiones y de lógicas de funcionamiento en los medios.
- La institucionalidad inestable y el régimen jurídico vigente dificultaron el reconocimiento de objetivos claros para la entidad y sus medios a cargo durante la primera parte del periodo analizado. A partir de allí se conforma progresivamente una base de lineamientos conceptuales, explicitada por sus protagonistas, con énfasis en el pluralismo, la calidad, un relato público y federal, y la expansión del servicio.
- Los objetivos reconocidos públicamente por los directores del SNMP y de los medios estatales no se correspondían en puntos sustanciales con los objetivos trazados por la legalidad vigente.
- La intervención y la institucionalidad del SNMP impidió la generación de espacios de participación ciudadana en estos medios. La política de vinculación con otros medios estatales o universitarios y con sectores académicos intentó abrir canales para recibir miradas externas.
- El mantenimiento del mismo organismo y estatuto social sin modificaciones sustantivas alejó al SNMP durante todo el periodo de las definiciones planteadas en este trabajo sobre la institucionalidad adecuada para un medio público.

Referencias bibliográficas

- Bauer, T. (2013). Televisión pública para América Latina. En Instituto de Estudios sobre Comunicación-RTA (ed.): *Pensar la televisión pública ¿Qué modelos para América Latina?* Argentina. La Crujía.
- Becerra, M. & Mastrini, G. (2009). *Los dueños de la palabra*. Prometeo: Buenos Aires.
- Becerra, M. & Waisbord, S. (2015). *Principios y “buenas prácticas” para los medios públicos en América Latina*. Cuadernos de Discusión de Comunicación e Información, N° 3. Montevideo, Uruguay: Ed. UNESCO.
- Becerra, M. (2015). *De la concentración a la convergencia*. Argentina: Paidós.
- Becerra, M., Arroyo, L., García Castillejo, A. & Santamaría O. (2012). *Cajas Mágicas. El renacimiento de la televisión pública en América Latina*. Tecnos. Madrid. España.
- Buckley, S., Duer, K., Mendel, T. & Ó Siochrú, S. (2008). *Broadcasting, voice and accountability. A public interest approach to policy, law and regulation*. The University of Michigan Press. <https://bit.ly/2ONeuBB>.

- CIDH [Relatoria Especial para la Libertad de Expresión, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA] (2010). *Estándares de Libertad de Expresión para una radiodifusión libre e incluyente*. <https://bit.ly/1g2qtZ1>.
- El conflicto de Canal 7 sigue sin resolverse (2004, 14 de septiembre). *La Nación*. Buenos Aires. <https://bit.ly/2Q22Oeh>.
- Fuenzalida, V. (2001). *La televisión pública en América Latina. Reforma o privatización*. Santiago: Fondo de Cultura Económica.
- Fuenzalida, V. (2013): TV pública en el escenario digital. En Instituto de Estudios sobre Comunicación-RTA (ed.): *Pensar la televisión pública ¿Qué modelos para América Latina?* La Crujía. Argentina.
- Fuenzalida, V. (2015): Situación de la televisión pública en América Latina. *Diálogos de la Comunicación*. Revista Académica de la Federación Latinoamericana de Facultades de Comunicación Social. N° 74.
- González, L. (2010). Entrevista a Tristán Bauer. Pensar los medios públicos. *Oficios Terrestres*. 25, 188-193. La Plata: Facultad de Periodismo y Comunicación Social de la Universidad Nacional de La Plata.
- Intervozes (2009). *Sistemas públicos de comunicação no mundo. Experiencias de doze países e o caso brasileiro*. San Pablo: Intervozes/Paulus
- Linares A. (2016a): Los modelos de medios públicos en Uruguay, Paraguay y Brasil. *Revista Derecom*, N° 20, de la Universidad Complutense de Madrid. Madrid, España, p. 29-114.
- Linares, A. (2016b): *La administración de los medios de comunicación del Estado nacional en los gobiernos kirchneristas (2003-2009)*. Tesis de maestría en Comunicación y Cultura en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.
- Linares, A. (2017). *Los medios del Estado nacional durante el kirchnerismo: protagonismo y limitaciones en un escenario audiovisual comercial y concentrado*. Tesis de doctorado en Ciencias Sociales en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.
- López, G. (2008). Hacer público lo público. En Instituto de Estudios en Comunicación-SNMP: *Primer Encuentro de la televisión pública de la Argentina: comunicación para la integración social y cultural*. Buenos Aires. Argentina. Fondo de publicaciones. IEC-SNMP
- Mata, M. C. (2016, 9 de noviembre). Abrir a las palabras acalladas. *Página12*. Buenos Aires. Argentina. <https://bit.ly/2zqqzar>.
- Martín-Barbero, J., Rey, G. & Rincón O. (2000). Televisión pública, cultural y de calidad. *Revista Gazeta*. 47, 50-61. Bogotá. Ministerio de Cultura
- Mastrini, G. (2013). Medios públicos y derecho a la comunicación. En Mastrini, G., Bizberge, A. & de Charras, D. (eds.) *Las políticas de comunicación en el siglo XXI*. Buenos Aires. La Crujía.
- O`Donnell, M. (2007). *Propaganda K. Una maquinaria de promoción con el dinero del Estado*. Argentina: Planeta.

Pasquali, A. (1991). ¿Qué es una radiodifusión de servicio público? En *El Orden Reina*. Caracas: Monte Ávila.

Rincón, O. (comp.) (2001). *Televisión pública: del consumidor al ciudadano*. Bogotá: CAB. FES.

Una ley modelo para emisoras de servicio público (2005, 1ero de junio). *Article 19* [[@article19org](https://bit.ly/2QUvqYc)]. Londres. Inglaterra. <https://bit.ly/2QUvqYc>.

Unesco [Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura] (2008). *Indicadores de Desarrollo Mediático: Marco para evaluar el desarrollo de los medios de comunicación social*. Unesco. <https://bit.ly/2xMQ5ov>.