

Una Radiodifusión Pública para la Democracia

Principios básicos sobre el funcionamiento de la Radio y la Televisión Públicas

El presente es un proyecto de la ADC (Asociación por los Derechos Civiles) en colaboración con CIPPEC, Poder Ciudadano, CELS, Asociación Periodistas, FOPEA y FARN. Cuenta con el aporte de la organización inglesa ARTICLE XIX

EL PROYECTO “UNA RADIODIFUSIÓN PÚBLICA PARA LA DEMOCRACIA” ES AUSPICIADO Y FINANCIADO POR LA EMBAJADA BRITÁNICA EN BUENOS AIRES (www.britain.org.ar)

ADHESIONES

Adhieren a este documento:

Oscar Barney Finn

David Blaustein

Atilio Borón

Nelson Castro

Martín Caparrós

Eduardo Cura

Daniel Divinsky

José Pablo Feinmann

Mempo Giardinelli

Carlos Gorostiza

Andrew Graham-Yooll

Guillermo Jaim Etcheverry

Gregorio Klimovsky

Félix Luna

Guillermo Mastrini

MATE (Movimiento de Apoyo al Teatro)

Eduardo Mignona

Norma Morandini

Cristina Mucci

José Miguel Onaindia

Blanca Rébora

Fernando Ruiz

Beatriz Sarlo

Juan José Sebreli

María Seoane

Pablo Sirvén

Héctor Timerman

Héctor Tizón

Carlos Ulanovsky

ADCS –Asociación para el Desarrollo de la Comunicación Social– (Córdoba)

Faro Ciudadano (Tucumán)

FAVIN -Fundación Familiares Víctimas Indefensas- (Mendoza)

Grupo Política de Gestión (Rosario)

Participación Ciudadana (Ushuaia)

LA ELABORACIÓN DEL DOCUMENTO

“Una Radiodifusión Pública para la Democracia” es el resultado del trabajo conjunto de un grupo de organizaciones de la sociedad civil que, con el apoyo y los aportes de periodistas, personalidades de la cultura, intelectuales y expertos en radiodifusión, nos propusimos retomar el debate en torno a la importancia de la existencia de medios públicos independientes y de calidad en la consolidación de nuestro sistema democrático. Estas organizaciones somos CIPPEC, Poder Ciudadano, FARN, CELS, Asociación Periodistas, FOPEA y ADC.

El texto intenta reflejar los intercambios y debates generados a partir de los talleres realizados con diferentes actores de la sociedad argentina, y presenta una serie de principios básicos que se deberían respetar si se persigue la construcción de medios públicos capaces de responder con fidelidad a las necesidades informativas, sociales, culturales y de entretenimiento de toda la ciudadanía. Dicha construcción constituye, sin dudas, uno de los grandes desafíos de nuestra democracia, en una época en la cual el acceso a la información pluralista y certera se ha transformado en una herramienta fundamental para la comprensión de una realidad local e internacional en extremo compleja.

El proceso de gestación del documento ha tenido varias etapas. En un primer paso las organizaciones mencionadas, con la colaboración de David Blaustein, Damián Loreti y Eduardo Cura -expertos en el tema cada uno desde su área de trabajo- acordamos un texto en común para ser discutido en otros ámbitos. Con esta finalidad se realizaron sucesivas reuniones de trabajo que permitieron que el documento fuera enriquecido con las ideas y comentarios de Guillermo Jaim Etcheverry, Juan José Sebreli, Carlos Gorostiza, Nelson Castro, María Eugenia Estensoro, Carlos Ulanovsky, Inés Selwood, Martín Caparrós, Blanca Rébori, Fernando Ruiz, Norma Morandini, Guillermo Mastrini, Susana Reinoso y Pablo Sirvén, entre otros.

El proceso de elaboración del texto permitió movilizar opiniones e ideas en torno al tema, y sólo constituye un punto de partida hacia una construcción conjunta de la cuestión. No es un texto técnico, ni tampoco intenta dar por cerrada la discusión. El valor del mismo

reside en ser el resultado de un debate público entre ciudadanos que, si bien no llegaron a un completo acuerdo acerca de cada una de las propuestas –como es natural en este tipo de procesos– lograron, sin embargo, un consenso amplio sobre los principios básicos y fundamentales desde los cuales avanzar.

El trabajo y la coordinación de CIPPEC posibilitaron la realización en Buenos Aires de un taller con organizaciones y fundaciones provinciales interesadas en la radiodifusión pública. Al mismo asistieron representantes de “Participación Ciudadana” (Ushuaia), “Infored” (Córdoba), “Faro Ciudadano” (Tucumán), “FAVIM” (Mendoza) y “Grupo Política y Gestión” (Rosario). Posteriormente a este encuentro y con la colaboración de dichas organizaciones, se llevaron a cabo reuniones de trabajo en Ushuaia, Mendoza, Rosario y Córdoba para debatir con actores locales sobre las diversas realidades de cada región.

También el documento se vio enriquecido por la perspectiva internacional que aportó Artículo 19, a través de la visita de su Director Ejecutivo Andrew Puddephatt, y de su trabajo en el desarrollo de estándares internacionales en materia de radiodifusión y libertad de expresión.

La experiencia profesional de Cristina Mucci aportó una perspectiva valiosa al trabajo y fue clave en la generación de lazos entre integrantes de ámbitos culturales y sociales.

Finalmente queremos destacar que el proyecto fue posible gracias al apoyo financiero de la Embajada Británica en Buenos Aires.

Esperamos que estos principios contribuyan a la mejor comprensión del rol de los medios públicos en los sistemas democráticos, y sean utilizados en la elaboración de futuras políticas y marcos regulatorios que tengan por objeto jerarquizar la misión y los contenidos de estos medios en nuestra sociedad.

Nota: Las personas que han participado en este proceso, con excepción de las que adhirieron a él expresamente, no necesariamente apoyan el contenido del documento en su totalidad.

Una Radiodifusión Pública para la Democracia

INTRODUCCIÓN

¿Por qué es fundamental contar con un sistema de radiodifusión estatal, no gubernamental e independiente en un sistema democrático de gobierno?

Una de las pautas esenciales que diferencia la democracia de otros sistemas políticos es el autogobierno de la ciudadanía a través de sus representantes, utilizando la regla de las mayorías para la toma de decisiones. Esta forma de gobierno presupone que los individuos que forman parte de la comunidad política se informan, analizan y debaten sobre aquellas cuestiones públicas que son objeto de decisiones. Para ello, es indispensable contar con la mayor pluralidad de perspectivas posibles sobre los diversos temas de interés general y con la posibilidad de un amplio acceso a los espacios informativos.

Por esto un sistema democrático requiere, para su buen funcionamiento, el libre flujo de información e ideas y el progreso educativo y cultural de la población, lo cual posibilita una participación ciudadana activa y responsable en la gestión de los asuntos públicos, y fortalece las bases del sistema político en beneficio de toda la comunidad.

Desde esta perspectiva, resulta claro el valor de la libertad de expresión no sólo como derecho individual, sino también como precondition de la democracia, al permitir un debate abierto y robusto que colabore con la toma de decisiones individuales y colectivas sobre la base de mayor y mejor información.

La radio y la televisión son las fuentes más importantes de información y entretenimiento para la mayoría de las personas y en este sentido la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha expresado que en la actualidad “los medios masivos de comunicación son los que hacen realidad el ejercicio de la libertad de expresión”.¹

Además de constituir un negocio rentable, los medios de radiodifusión son distribuidores de contenidos simbólicos por excelencia, lo que ha llevado a que tanto los gobiernos

como los grupos económicos dominantes hayan tenido interés en controlar su funcionamiento a lo largo de la historia.

Sin embargo, los ciudadanos necesitamos tener acceso a una radiodifusión libre de la influencia política del gobierno y de las reglas que rigen el mercado, que garantice diversidad de perspectivas en el tratamiento de los temas y una programación variada y de alta calidad articulada con las necesidades informativas culturales, educativas y sociales de la población, más allá de los ratings de audiencia, dominados por móviles de naturaleza diferente.

Es en esta dirección que varios países democráticos han intentado, algunos con más éxito que otros, establecer emisoras estatales no oficialistas capaces de cumplir sus funciones con independencia e imparcialidad.

En la mayoría de los países europeos, la radiodifusión ha sido definida como un servicio público, y por lo tanto, su funcionamiento quedó, en un principio, en manos del Estado. De este modo, se crearon corporaciones públicas con la misión de planificar y explotar directamente el servicio generando programación de calidad, accesible a toda la población sin diferencia alguna entre los habitantes de las grandes urbes y de localidades aisladas geográficamente.

En la década de 1920, se creó en el Reino Unido la BBC (*British Broadcasting Corporation*), 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”.²

Si bien con el tiempo en los países europeos se otorgaron licencias a empresas privadas, conjuntamente se les impusieron obligaciones propias de las corporaciones públicas, dada la importancia de la actividad a su cargo. En el caso de Francia, por ejemplo, las emisoras privadas deben cumplir con una serie de obligaciones generalmente reservadas a los medios estatales.

En Estados Unidos, en cambio, la radiodifusión ha sido tradicionalmente concebida como un negocio de libre competencia, con el afán de evitar que los medios fueran utilizados

por los gobernantes con fines partidarios. Se generó, de este modo, un sistema mayormente comercial.

Sin embargo, como alternativa a este sistema, el Estado norteamericano reservó una parte de la radio y la televisión al sector público. En 1967, la Comisión Carnegie para Televisión Educativa de Estados Unidos, propuso un sistema de radiodifusión que fuera capaz de servir como “foro de debate y controversia, proporcionando voz a aquellos grupos de la población que de otro modo no serían oídos, para así poder ver los Estados Unidos en toda su diversidad”.

En América Latina, la televisión pública combinó características de los modelos europeo y norteamericano, con clara preponderancia de este último dando lugar al desarrollo de una radiodifusión estatal, gubernamental y comercial³.

En numerosas ocasiones, las emisoras públicas quedaron bajo el control de la autoridad de turno, actuando más como portavoces del gobierno que en función del interés del público. En otros casos, fue la falta de un financiamiento acorde a los objetivos encomendados lo que generó una dependencia económica que desvirtuó el mandato de la emisora.

En Argentina, la situación de la radiodifusión estatal no es muy alentadora. El diseño institucional vigente y la carencia de formas de planeamiento a largo plazo en materia de medios públicos, no han propiciado el establecimiento y la protección de un sistema sólido e independiente. La confusión entre “lo estatal” y “lo gubernamental” ha sido una constante nacional a lo largo del tiempo⁴, y ha impedido el desarrollo de una estructura autónoma, capaz de responder al desafío de atender las necesidades informativas y culturales de la población.

Consideramos que la necesidad de organizar un sistema de radiodifusión pública serio, creíble, de alta calidad y que responda únicamente a los intereses de la comunidad es una asignatura pendiente en la agenda pública de los argentinos. Sin embargo, **el debate no debe limitarse a la discusión respecto de quiénes son las personas más apropiadas para cubrir los cargos, como pareciera estar sucediendo en la actualidad, sino que debemos ocuparnos de los diseños institucionales adecuados para su promoción y fortalecimiento.**

La importancia de contar con un buen sistema de radiodifusión pública en la consolidación de nuestra democracia hace imperioso, en estos momentos de profunda crisis, reabrir un debate acerca de su función, sus objetivos, y por sobre todo, acerca de la importancia de reconstruir una herramienta tan eficaz como valiosa para la integración regional, social y cultural de la Nación.

Esta creencia nos ha llevado a elaborar una serie de principios básicos que entendemos debe contener y respetar un sistema de radiodifusión pública que se proponga proteger y promover la independencia, el pluralismo y la calidad de la programación en beneficio de la comunidad. La experiencia internacional ha demostrado que un medio público de radiodifusión que respete ciertas pautas básicas y esenciales puede significar una contribución fundamental en pos de la efectiva vigencia del derecho de acceso a la información de la ciudadanía.

Nuestro propósito es alcanzar un consenso generalizado sobre estos principios básicos para luego, desde este acuerdo, introducirnos en el debate respecto de cómo y cuál es el mejor modo de concretar, en nuestro país, la construcción de un sistema de radiodifusión estatal –mas no gubernamental–, no condicionado por los liderazgos coyunturales del gobierno y/o de cualquier otro interés distinto que el progreso general de la Nación.

Principios básicos sobre la regulación de la radiodifusión pública

1. EL DERECHO A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DE INFORMACIÓN. EL ROL DEL ESTADO

Todas las personas tienen derecho a la libertad de expresión, entendiendo por ella no sólo la facultad de expresar sus pensamientos, sino también de buscar, recibir y difundir información e ideas de todo tipo ya sea en forma oral, impresa, a través de medios masivos de comunicación o cualquier otro medio de su elección. La libertad de expresión abarca, asimismo, una dimensión colectiva en los sistemas democráticos que incluye el derecho del público a recibir la máxima diversidad posible de información e ideas a través de la radiodifusión, y el derecho de la emisora a no estar sometida a intervención política, o comercial.⁵

Esta concepción de la libertad de expresión ha sido adoptada por el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos y el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos. También la Corte Interamericana en numerosos fallos se refirió a la importancia colectiva de este derecho fundamental, al manifestar que *“la libertad de expresión es una piedra angular en la existencia misma de una sociedad democrática. Es indispensable para la formación de la opinión pública... Es, en fin, condición para que la comunidad, a la hora de ejercer sus opciones, esté suficientemente informada. Por ende, es posible afirmar que una sociedad que no esté bien informada, no es plenamente libre”*.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su artículo 19 reconoce el derecho a la libertad de expresión en términos similares a la Convención Universal. Este tratado impone a los Estados adoptar las medidas que resulten necesarias para dar efectivo cumplimiento a los derechos reconocidos en él.

La existencia de medios públicos independientes, proveedores y generadores de contenidos de calidad alternativos a los ofrecidos por las emisoras privadas, puede ser considerada como un derecho de la ciudadanía. Dado que no todos los habitantes podrían ejercer la radiodifusión por ser limitado el número de frecuencias a asignarse, el

Estado debiera reservar algunas licencias para atender las necesidades informativas y culturales del resto de la población imposibilitada de acceder a la explotación de licencias.

En este sentido, el Estado puede y debe cumplir un rol activo, promoviendo la construcción y el fortalecimiento de medios de comunicación públicos independientes que actúen como espacios informativos pluralistas y foros de intercambios abiertos para toda la comunidad.

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

La cuestión de la radiodifusión pública en nuestro país requiere la revisión de modelos institucionales y la formulación de políticas de comunicación a largo plazo, claramente definidas y ampliamente consensuadas, más allá de quienes sean las personas designadas para ocupar los cargos ejecutivos en los medios estatales.

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 programación 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.

Debe procurar, asimismo, expandir las posibilidades de información y expresión de la ciudadanía, lo que implica no sólo proporcionar una mayor cantidad, variedad y calidad de programación, sino también una mayor posibilidad de producción y generación de contenidos.

Por otra parte, en la promoción de una radiodifusión pública que responda a nuestra organización federal, es fundamental que la emisora desarrolle un concepto amplio de regionalismo que incluya el fomento de emisiones de interés local para las regiones, pero también el acceso de las mismas a información proveniente de espacios no locales, tanto nacionales como internacionales.

3. UNIVERSALIDAD EN EL ACCESO AL SISTEMA DE RADIODIFUSIÓN PÚBLICA.

Si bien existe una creencia generalizada respecto de que los medios de radiodifusión públicos nacionales tienen el mandato de emitir señal en todo el territorio, en nuestro país esto no surge de ninguna normativa expresa, al menos en el caso del canal de televisión.

En la práctica, en varias localidades, los medios estatales son la única forma que tienen los habitantes de acceder a las noticias y de obtener información local e internacional. En otras, ni siquiera el suministro del servicio estatal llega a la población, en claro detrimento del derecho a la información de estos habitantes.

En ciudades como Mendoza y Córdoba el canal televisivo estatal nacional no llega a sus habitantes por aire, sino que para tener acceso a su programación debe contratarse un servicio privado de cable.

La importancia de que el sistema de medios públicos emita programación en todo el territorio geográfico es, sin embargo, 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

La universalidad en el acceso a los medios estatales no debe ser confundida con la idea de federalización. Mientras lo primero implica la exigencia de que la programación llegue

a toda la población, lo segundo **significa el respeto por la diversidad regional en relación con los contenidos de la programación**. Para ello, es necesario generar un proyecto federal en la utilización y estructuración de los medios estatales. Sólo de este modo pueden ser satisfechos los objetivos fundamentales del sistema.

Por esto, **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 reglamente el funcionamiento, los objetivos, los deberes y las 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.

Si bien esto puede resultar evidente, en nuestro país la falta de estatutos legales reguladores del canal estatal ha sido una realidad desde su nacimiento hasta la actualidad. En el año 1970, el diario Crónica señalaba: “hay un asunto de fondo que espera su solución desde que el Canal 7 fue creado en 1951: no hay ningún instrumento legal que estipule claramente su misión específica. Los cambios de rumbo del 7 se suceden a sabor de los que manejan el timón. No se ha conseguido una continuidad o una coherencia entre un director y otro.”⁶

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.

Su mandato debe incluir el suministro de un servicio que:

- tenga en consideración permanentemente el rol social del medio de comunicación como fundamento de su razón de ser y sus objetivos;
- incluya programación relacionada con las noticias y la actualidad regional, nacional e internacional, que sea pluralista, precisa y equilibrada;
- contribuya al debate informado y al pensamiento crítico, asegurando que sus programas reflejen una amplia variedad de puntos de vista y perspectivas;
- sea accesible y fomente la participación en la producción de contenidos en todo el territorio nacional;
- promueva la igualdad en el acceso a los medios y las posibilidades de expresión de la población;
- respete y promueva el pluralismo político, religioso, cultural, lingüístico y étnico;
- difunda las producciones artísticas, culturales, científicas, académicas y educativas de interés general llevadas a cabo en los diversos puntos del país;
- difunda la actividad legislativa nacional, provincial y municipal, incrementado la publicidad de sus debates;
- promueva la realización de un porcentaje determinado de producción propia del medio y de producción regional y nacional;
- busque un equilibrio entre la programación para el público general y programas especializados que atiendan las necesidades de diferentes audiencias;
- incluya programas educativos y programas dirigidos al público infantil y otros grupos etario promueva la diversidad cultural característica de las diferentes regiones de nuestro país y fomente las diversas producciones locales y su distribución; y
- propicie la celebración de convenios de cooperación y apoyo recíproco con entidades públicas o privadas, locales, nacionales e internacionales.

Los ciudadanos necesitan acceder a un medio capaz de proporcionarles información confiable, tanto en relación con los temas de relevancia pública como de otro tipo de cuestiones ligadas a actividades culturales y de entretenimiento. Es por ello que, más allá de la cabal importancia de los espacios informativos, las emisiones de música, películas, documentales, turismo y otras formas de expresión también deben ser fomentadas. Muchos de estos programas contienen elementos educativos y aportan a la construcción de un sentido de identidad cultural.

Asimismo, la emisora debe constituir una alternativa para aquellos intereses que no son tomados en cuenta por el mercado, por no existir público suficiente para hacer rentable su difusión por el sector privado. Así, debe fomentarse no sólo un pluralismo “político” sino también un pluralismo “cultural”.

Si bien el tema de la radiodifusión pública no es prioritario en la agenda política y social de varias regiones del país, existe una preocupación generalizada en torno a la concentración en el suministro y la distribución de la información por parte de los multimedios privados. Esto ha ido generando conciencia entre periodistas y otros sectores de la ciudadanía –particularmente en el interior del país donde el problema se acentúa por la escasez de opciones– sobre la importancia de encontrar alternativas al actual sistema de medios de comunicación, como modo de proteger la libertad de expresión y el derecho a la información de los habitantes. Desde esta perspectiva, el fortalecimiento de medios estatales, no oficialistas, independientes de intereses económicos influyentes, y capaces de ofrecer programación de calidad aparece como una alternativa posible a los contenidos que ofrecen los multimedios privados.

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.

En Argentina, al igual que en otros países democráticos donde la cultura política de apoyo a los sistemas de radiodifusión pública es débil aún, es particularmente importante que la independencia de la emisora esté claramente establecida en la ley. En países con fuerte tradición en medios públicos independientes, en cambio, el riesgo de interferencia gubernamental disminuye considerablemente aun cuando las garantías establecidas para asegurar la independencia de la emisora no sean lo suficientemente fuertes desde la perspectiva normativa. En estos casos, resulta difícil que los gobiernos interfieran en las decisiones de la misma, ya que su defensa y promoción forma parte de la cultura política de la comunidad.

7.1 DIRECTORIO DE LA EMISORA

Si bien es fundamental que la ley le reconozca independencia a 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.

El procedimiento para el nombramiento debe tener como objetivo erradicar cualquier tipo de discrecionalidad, fomentar la transparencia del proceso y permitir la participación de la sociedad civil en el debate.

Si bien los candidatos deben cumplir ciertos requisitos individuales para poder acceder al puesto, también deben respetarse requisitos colectivos del cuerpo tales como equilibrio de género y pluralismo político. También es importante que su composición refleje la diversidad regional característica de nuestro país.

En algunos países como Francia o el Reino Unido, como modo de asegurar la independencia editorial, el rol del Directorio aparece limitado a fijar la política general de la emisora, sin interferir en la decisión del día a día. Esta distancia es la que le permite

actuar como punto de conexión entre la emisora y las autoridades gubernamentales, evitando que se vea comprometida la autonomía editorial del medio.

Los candidatos a ocupar estos cargos deben contar con las calificaciones y/o experiencia apropiada para asumir la función asignada, y no poseer ninguna incompatibilidad en su ejercicio. Las personas que ocupen cargos políticos en el gobierno o mantengan, directa o indirectamente, intereses financieros significativos en los sectores de las telecomunicaciones o de la radiodifusión no podrían formar parte del Directorio.

El Consejo Europeo en una de sus recomendaciones ha mencionado que *“las reglas que gobiernan el status de los cuerpos directivos de las emisoras públicas, especialmente en cuanto a la designación de sus miembros, deben ser definidas de manera tal que se evite cualquier riesgo de intervención política o de otra naturaleza”*.⁷

Es fundamental que las personas designadas para ocupar este rol sean representativas de diferentes fuerzas políticas y sociales, y no exclusivamente de la ideología del gobierno. En Francia, por ejemplo, la ley de 1986 que crea y regula las compañías encargadas de la radiodifusión pública, dispone que sus Directorios deben estar formados por doce miembros, de los cuales, cuatro representarán al Estado, cuatro serán designados por el *Conseil Superior de l’audiovisuel* (el principal cuerpo regulador), dos representarán a las fuerzas de trabajo, y dos a cada una de las Cámaras del Parlamento.

En nuestro país, el proyecto de ley 25.208 aprobado en el Congreso y vetado por el – entonces presidente Fernando De la Rúa, establecía que los miembros del Directorio debían ser designados, mediante concurso público –y con el asesoramiento de un Comité de Evaluación–, por una Comisión Bicameral Permanente de Medios de Comunicación Estatales. El Presidente del Directorio, en cambio, debía ser elegido por el Poder Ejecutivo Nacional con acuerdo de dos tercios de la Comisión Bicameral.

Esta Comisión se componía de diez miembros por la Cámara de Diputados, y cinco miembros por la Cámara de Senadores, y tenía a su cargo la supervisión y control de la empresa estatal encargada de la administración y operación de los medios públicos.

Quién debe nombrar a los miembros del Directorio es una cuestión compleja, y si bien la discusión en torno a qué mecanismos implementar para designarlos requiere un debate

que excede el propósito de este documento, existen ciertos requisitos mínimos que consideramos deberían respetarse en el proceso de selección. Entre ellos: (a) la nominación libre y abierta de candidatos para cubrir los cargos sobre la base de ciertos requisitos previamente establecidos, (b) la propuesta de una terna por el Presidente de la Nación sobre la base de estos candidatos, (c) la posibilidad de participación ciudadana a través de las organizaciones de la sociedad civil, respecto de los candidatos propuestos por el Presidente de la Nación⁸, y (d) la designación final a cargo de este último, acompañada de un informe fundado que considere los resultados de la consulta ciudadana.

Los candidatos propuestos por el Presidente deberían dar a conocer a la ciudadanía el contenido de sus proyectos de trabajo para que puedan ser analizados a la luz de los principios básicos de una radiodifusión pública independiente, democrática y pluralista.

En cuanto a la duración del mandato se sugiere que sea de cuatro años, evitando que coincida la renovación de estos cargos con la del mandato del Presidente de la Nación. También es importante garantizar la estabilidad en el cargo y la remuneración que perciben, para evitar que se ejerzan sobre ellos presiones que condicionen su accionar. Las causales de remoción, asimismo, deben ser estrictamente fijadas en la ley.

Debe ser facultad del Directorio la designación de los integrantes de los cargos ejecutivos en los medios estatales nacionales.

7.2 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.

El establecimiento de procedimientos de evaluación periódica respecto de los contenidos de la programación emitida, a los fines de asegurar el respeto de estos criterios en la toma de decisiones, es recomendable.

8. CONTROLES SOBRE LA EMISORA Y TRANSPARENCIA EN LA GESTIÓN

Del mismo modo que para el buen funcionamiento de un medio público la independencia de la emisora es un principio esencial, también lo es el establecimiento de mecanismos idóneos para asegurar el control de su gestión.

Existen varias formas de asegurar dicho escrutinio. Por un lado, el propio Directorio de la emisora debe asumir un rol importante en este sentido, ya que al estar alejado de las operaciones cotidianas de la emisora, puede desarrollar un criterio más objetivo respecto de la labor llevada a cabo por ella. Al mismo tiempo, puede recibir opiniones y consultas del gobierno sin poner en juego la independencia editorial y propiciar la fluidez en la comunicación de la emisora con la opinión pública, a través del desarrollo de encuestas, seminarios de participación, etc.

El Directorio debe estar, a su vez, bajo el control de un cuerpo externo a la emisora. En varios países, éste es un rol asumido por un cuerpo multipartidista, como por ejemplo la Cámara de Diputados de la Nación. El Directorio debe rendir cuentas ante este cuerpo, mediante la presentación de un informe anual que incluya la información financiera y contable de la emisora, auditorías externas, detalles sobre cumplimiento de los objetivos propuestos y de sus obligaciones generales, las quejas de la audiencia, el modo en que fueron atendidas, etc. En nuestro país, dadas las características de nuestro sistema federal de gobierno, este cuerpo de control debe ser representativo de las distintas provincias argentinas.

Un control directo por parte de la audiencia puede ser establecido por medio de mecanismos de atención de quejas y recepción de propuestas. Esto permite al público

acceder a algún cuerpo interno o externo a la emisora (generalmente agencias encargadas de fijar estándares en cuanto a contenidos de las programaciones), para obtener respuestas a sus inquietudes, quejas, etc. Esta auditoria ciudadana responde a las características de servicio público de los medios estatales y a la necesidad de resguardar el derecho a la información. En Australia, por ejemplo, cuando la emisora falla en atender estos reclamos internamente de manera satisfactoria, interviene la *Australia Broadcast Authority*, un cuerpo externo con facultad de recibir reclamos del público e imponer a la emisora cambios de conducta en los casos en que corresponda. Es importante, sin embargo, delimitar el alcance de las quejas que serán consideradas legítimas, para excluir posibles intentos de interferencia sobre la autonomía editorial del medio.

Algunos proyectos de ley sobre radiodifusión pública presentados en el Congreso prevén mecanismos para la protección de los intereses de la comunidad, como por ejemplo la creación de la figura del **Defensor del Público**, encargado de defender y representar a la audiencia ante las autoridades de la emisora. También fue propuesta la creación de un **Foro Ciudadano de Defensa y Promoción de los Medios Públicos**, en el que participan miembros designados por entidades y asociaciones civiles, y cuya misión consiste en articular el debate público sobre los medios estatales y controlar su funcionamiento.

Por otra parte, existen mecanismos informales de control sobre la emisora que pueden ser muy efectivos. El monitoreo sobre el cumplimiento de los objetivos de la emisora por parte de ciertos actores de la sociedad civil, como organizaciones de periodistas, grupos de consumidores, académicos y organizaciones no gubernamentales, puede resultar en aportes significativos en el proceso de consolidación del sistema.

9. CONSEJOS DE ASESORAMIENTO Y CONSULTA

Es recomendable el establecimiento de un Consejo de Asesoramiento ad honorem formado por académicos, expertos en cultura, medios y educación, y organizaciones de la sociedad civil que colaboren con el Directorio en la

elaboración de las políticas generales y en el mejoramiento del funcionamiento, el desarrollo y la calidad de los medios estatales.

Asimismo, es fundamental el establecimiento de cuerpos consultivos permanentes que asesoren a la emisora respecto de las necesidades de audiencias regionales. Estos consejos advierten sobre intereses de las audiencias locales, así como también sobre la existencia de productores independientes en cada región.

Los consejos regionales pueden constituir mecanismos no coercitivos de control sobre la labor de la emisora y aportar un elemento esencial en la construcción de un sistema federal de radiodifusión pública.

10. FINANCIAMIENTO

Una de las mayores amenazas para la constitución y consolidación de un sistema de radiodifusión pública se encuentra en el financiamiento del mismo, ya que las limitaciones económicas pueden tornar imposible el cumplimiento del mandato de las emisoras.

Generalmente, las emisoras públicas se financian con dinero público, en la mayoría de los casos proveniente de asignaciones especiales, y en otros casos, a través del cobro de tasas directamente al público, ya sea por medio de un plus en las facturas de electricidad, o por medio de un impuesto sobre los televisores, como es el caso del Reino Unido.

El cobro directo de un monto a los usuarios tiene la ventaja de prevenir interferencias y manipulaciones por parte del gobierno, proporcionando un flujo de dinero constante a la emisora. Sin embargo, instaurar un cargo sobre los usuarios acarrea dificultades políticas, financieras y legales evidentes en países como el nuestro.

Como alternativa a financiamientos que dependan en un 100% del gobierno, muchos sistemas admiten y fomentan la generación de ingresos complementarios a través de cierto tipo de actividades comerciales por parte de las emisoras, como publicidades o venta de videos y libros relacionados con su programación. Si bien la publicidad en este tipo de medios puede ser un mecanismo viable de financiamiento, en caso de permitirse,

es recomendable imponer ciertas restricciones para no desvirtuar la razón de ser de la emisora pública. En este sentido, es necesario restringir la cantidad de tiempo dedicado a transmitir publicidades, el tipo de publicidad emitida y el porcentaje máximo de ingresos de la emisora por dicho concepto. De otra forma, la calidad y variedad del servicio pueden verse negativamente afectadas.

Los auspicios de empresas y fundaciones a determinados emprendimientos pueden ser un mecanismo alternativo de financiamiento a la publicidad privada. También un porcentaje de la publicidad oficial podría ser adjudicado a la financiación de los medios públicos.

En el caso de Chile, la emisora estatal TVN, desde el año 1989, funciona bajo el mismo régimen de financiamiento que cualquier emisora privada, es decir, con sustento en el mercado publicitario. Si bien el medio estatal ha logrado incorporarse exitosamente en términos económicos al mercado televisivo chileno y la calidad del servicio de noticias al igual que los trabajos de investigación son generalmente serios y de calidad, para algunas personas existe una falta de motivación de dicho canal televisivo en alcanzar una diferenciación del resto de las emisoras, que lo consolide como una alternativa diferente.⁹

Es por ello que el financiamiento de las emisoras públicas debe provenir sustancialmente de fondos públicos. Esto evitará que para su subsistencia, la emisora entre en competencia en el mercado publicitario con los medios privados y desvirtúe su capacidad de servir a las necesidades informativas del público en general, más allá de los intereses políticos y económicos de determinados grupos influyentes.

Al igual que la educación y la salud pública, el presupuesto nacional debe contemplar una partida asignada –y no eventual– para los medios estatales, proveedores y generadores de un valor tan esencial como la información para la participación democrática responsable de la ciudadanía. **La diversificación de los modos de financiamiento, es decir evitar que los recursos provengan de un único ingreso es, asimismo, fundamental para asegurar la independencia de los medios estatales.**

En Argentina, la necesidad de jerarquizar los contenidos que producen y suministran los medios estatales, para establecerse como una alternativa real a la programación de los

canales privados, constituye uno de los grandes desafíos por delante. La asignación de recursos que permitan lograr este objetivo es, por ello, un tema clave para el éxito del sistema estatal.

Consideramos que en 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 preautado de la publicidad oficial, (e) legados, donaciones, 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.

Breve marco histórico de referencia: el caso de Canal 7

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.

En 1979, el gobierno de facto transfirió el patrimonio estatal de LS82 Canal 7 (el histórico Canal 7 creado en 1951) a la Sociedad Argentina 78 Televisora SA creada el año anterior. Su denominación fue modificada por la de Argentina Televisora Color LS82 Canal 7 S.A.

Al año siguiente, se dictó la ley 22.285 de radiodifusión, aún vigente, y en 1983 se promulgó la ley 22.786 la cual sometió al canal, nuevamente, al régimen de las empresas del Estado, pasando a denominarse Sociedad del Estado Argentina Televisora Color LS82 TV Canal, sujeta a la órbita del Ministerio de Obras Públicas, Secretaría de Comunicaciones, Servicio Oficial de Radiodifusión.

Con la vuelta de la democracia, en 1984 se traspasó ATC 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 Nacional sancionó el Decreto 544/92, por el cual ATC Argentina Televisora Color LS82 Canal 7 fue puesto en liquidación por agotamiento del plazo de vigencia de la empresa según sus estatutos, creándose ATC Sociedad Anónima en su reemplazo.

Años más tarde, en noviembre de 1999, fue aprobada en el Congreso la ley N° 25.208 que creaba Radio y Televisión Argentina S.E. Dicha ley 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. La ley fue vetada, días más tarde, 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.

En enero de 2001, De la Rúa dictó el Decreto 94/01 por medio del cual se creó el Sistema Nacional de Medios Públicos Sociedad del Estado (SNMP) y se agregó TELAM S.A. (la agencia oficial de noticias) a esta estructura.

Según los fundamentos del decreto, se buscó racionalizar los recursos del Estado para el desarrollo de medios de comunicación públicos, reuniendo en una sola cabeza todos los servicios a cargo del Estado Nacional, para evitar superposiciones de funciones entre organismos del Estado dedicados a esta tarea.

Durante la gestión de Eduardo Duhalde se derogó el Decreto 1022/95 el cual le 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 agencia oficial de noticias.

DIÁLOGO ABIERTO

Un borrador de este documento ha sido discutido en talleres de trabajo en Mendoza, Rosario, Ushuaia y Córdoba, en cada uno de los cuales participaron actores locales provenientes de diferentes ámbitos ligados a los medios de comunicación.

Cada uno de estos encuentros fue sumamente valioso y permitió comprender y analizar las distintas circunstancias propias de cada región. Varios participantes resaltaron la existencia y el rol de las radios comunitarias en la democratización de la producción y el acceso a los medios, como así también la importancia de ampliar los canales de información en zonas en las cuales la concentración no permite pluralidad de voces y expresiones.

Muchos de los debates e ideas surgidos en los talleres fueron incorporados al texto. Otros no pudieron reflejarse en él pero, sin duda, abrieron nuevas perspectivas para seguir avanzando en el tema. Algunas de las discusiones que quedaron abiertas se relacionan con la representación sectorial o no del Directorio, la posibilidad de que los medios públicos emitan publicidad o que se incluya dentro de los modos de financiamiento un impuesto sobre algún bien transable ligado a la radiodifusión.

El documento no pretende ser el final de una discusión sino, por el contrario, conformar una base de principios generales a partir de los cuales pensar modelos más concretos en pos de alcanzar un sistema de radiodifusión pública nacional y local como el que se propone a lo largo de este trabajo.

Equipo de trabajo Una Radiodifusión Pública para la Democracia

Asociación por los Derechos Civiles (ADC)

Dirección Ejecutiva: Roberto Saba

Coordinación del Proyecto: María Dolores Kralj

Comunicación: Carmen Hernáez

Prensa: Mónica Baumgratz

CIPPEC

Coordinación de talleres en las provincias: Eugenia Braguinsky – Agustina Novillo

Diseño Gráfico: Alejandro Cácharo

Impresión: Latingráfica

3000 ejemplares

Agradecemos a CAPITAL INTELECTUAL S.A. por su colaboración en el aporte de las imágenes fotográficas de este documento.

El documento UNA RADIODIFUSIÓN PÚBLICA PARA LA DEMOCRACIA es de difusión pública y no tiene fines comerciales.

2003-2004

Notas:

¹ Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985.

² Fuente: www.bbc.co.uk/thenandnow/history/1920s.

³ Mastrini, Guillermo; “¿Televisión estatal o gubernamental?”, artículo publicado en Le Monde Diplomatique, Buenos Aires, junio de 2000.

⁴ Sirvén, Pablo; “Un bastión de independencia. La BBC vs. Tony Blair”, artículo publicado en el Diario La Nación, Sección Enfoques, Buenos Aires, 3 de agosto de 2003.

⁵ Article 19, “Acceso a las ondas. Principios sobre la normativa de libertad de expresión y la regulación de la difusión de radio y televisión”, serie de estándares internacionales, Londres, abril de 2002.

⁶ Mindez, Leonardo; “Canal 7, medio siglo perdido. La historia del Estado argentino y su estación de televisión”. Ediciones Ciccus La Crujía, Buenos Aires, septiembre de 2001.

⁷ Recomendación N° R (96) 10 sobre la garantía de independencia de las organizaciones que prestan servicio de radiodifusión pública.

⁸ El procedimiento de participación ciudadana sugerido se inspira en el mecanismo establecido en el Decreto 222/03 sobre procedimiento para el nombramiento de los jueces de la Corte Suprema.

⁹ Fuente: Lucas Sierra. Abogado e investigador chileno, especialista en regulación televisiva.