

# La infraestructura para el acceso ciudadano en los medios estatales de la Argentina (2003-2009)

**Alejandro Linares**

*Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Sociales. Instituto de Estudios sobre América Latina y el Caribe (IEALC).*

*Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)*

linaresale@hotmail.com

**Recibido:** 19 de enero de 2017.

**Aceptado:** 27 de marzo de 2017.

## **Resumen**

El trabajo describe y analiza la infraestructura desarrollada en los medios estatales administrados por el Sistema Nacional de Medios Públicos durante el periodo 2003-2009 en la Argentina para la producción y distribución de contenidos audiovisuales. Con esto intenta reconocer las condiciones generadas para el acceso ciudadano a sus producciones. Concebida como parte de la tradición de los estudios latinoamericanos críticos sobre políticas de comunicación, la investigación sigue un modelo metodológico para la construcción de los datos empíricos que da lugar a un abordaje que complementa información cualitativa y cuantitativa. Este planteamiento se desprende de un marco teórico de referencia en el que se piensa problemáticamente las nociones de medios públicos y acceso ciudadano. Desde esos planteamientos teóricos y metodológicos se concluye que durante la etapa se inició una política estatal enfocada en la actualización tecnológica y edilicia para la producción, la transmisión y la ampliación de la difusión de los medios analizados. Esta iniciativa incluyó instrumentos legales y presupuestarios específicos dispuestos por el Poder Ejecutivo Nacional con los que se buscaba dejar atrás una situación de obsolescencia tecnológica, subsidiariedad en el sistema y precariedades edilicias generalizadas. Esta política tuvo como consecuencia el aumento en las posibilidades de acceso ciudadano a los medios analizados para mayores sectores de la población del país. Sin embargo, esto se produjo en un contexto mediático dominado por actores comerciales concentrados.

**Palabras clave:** Acceso ciudadano; medios estatales; medios públicos; infraestructura; políticas de comunicación.

## **Infrastructure for citizen access in Argentine state media (2003-2009)**

### **Abstract**

This article describes and analyzes the infrastructure put in place for the production and distribution of audiovisual content and developed within state media managed by the National System of Public Media during the 2003-2009 period in Argentina. In doing so, we attempt to understand what conditions were created for citizen access to state productions. Conceived wi-

thin a Latin American tradition of critical studies on communication policies, this investigation adheres to a methodological model that collects empirical data for an approach that combines qualitative and quantitative information. This approach emerges from a theoretical framework that problematizes notions of public media and citizen access. From this methodological and theoretical foundation, we conclude that, during the period noted above, state policy focused on updating technology and buildings dedicated to the production, transmission, and broader distribution of the media contents under analysis. This initiative included legal and budgetary instruments specifically put in place by the head of state in order to deal with technological obsolescence, systemic subsidiarity, and precarious building structures. This policy had the effect of increasing citizen access to the reviewed media contents for greater segments of the population. However, this occurred in a context dominated by concentrated commercial actors.

**Keywords:** citizen access, state media, public media, infrastructure, communication policies, Argentina.

### **A infraestructura para o acesso cidadão nos meios estatais da Argentina (2003-2009)**

Descreve-se e analisa-se a infraestrutura desenvolvida nos meios estatais administrados pelo Sistema Nacional de Meios Públicos durante o período 2003-2009 na Argentina para a produção e a distribuição de conteúdos audiovisuais. Com isso, se tenta reconhecer as condições geradas para o acesso cidadão a suas produções.

Concebida como parte da tradição dos estudos latino-americanos críticos sobre políticas de comunicação, a pesquisa segue um modelo metodológico para a construção dos dados empíricos que permite uma abordagem que complementa informação qualitativa e quantitativa. Essa abordagem surge de um marco teórico de referencia, no que as noções de meios públicos e o acesso cidadão são pensados de forma problemática.

Desde essas abordagens teóricas e metodológicas se conclui que, durante essa etapa se iniciou uma política estadual focada na atualização tecnológica e edilícia para a produção, a transmissão e a ampliação da difusão dos meios analisados. Essa iniciativa incluiu instrumentos legais e orçamentais específicos dispostos pelo Poder Executivo nacional com os que se buscava deixar atrás uma situação de obsolescência tecnológica, subsidiariedade no sistema e precariedades edilícias generalizadas. Essa política teve como consequência o aumento nas possibilidades de acesso cidadão aos meios analisados para maiores sectores da população do país. Porém, tal situação se produziu em um contexto mediático dominado por atores comerciais concentrados.

**Palavras chave:** acceso ciudadano, medios estatales, medios públicos, infraestructura, políticas de comunicación, Argentina.

### **Introducción**

Durante la primera década del siglo XXI se evidenció la iniciativa de muchos gobiernos latinoamericanos por recuperar o lograr el protagonismo de los medios estatales en la escena mediática (Arroyo et al., 2012; Kitzberger, 2010). Sin embargo, los procesos tuvieron características específicas en cada país en contextos diferentes. Los estados del Mercosur delinearon modelos y recorridos institucionales en torno a estos medios con particularidades concretas (Linares, 2016). Por lo tanto, reconocer algunas

de esas particularidades y los contextos en los que se desarrollaron las experiencias de medios estatales durante la década del 2000 en la región constituye una tarea necesaria para superar lecturas generales o estáticas. En ese sentido, la Argentina se presenta como un caso interesante para revisar la iniciativa estatal en la administración de los medios de comunicación pues en ese periodo el Poder Ejecutivo debió reaccionar ante una crisis económica y social que tuvo como consecuencia —entre otras— el debilitamiento del sistema político y de las instituciones del Estado<sup>1</sup>.

Uno de los aspectos fundamentales para la actividad de los medios de comunicación estatales reside en la infraestructura necesaria para cumplir con sus metas y obligaciones. Este eje plantea debates en torno a los recursos económicos indispensables para el desarrollo de cualquier iniciativa y a la regulación normativa en el sector audiovisual. De tal forma, este artículo intenta ofrecer elementos para enriquecer esos debates a partir de describir y analizar la infraestructura desarrollada y disponible en los medios estatales administrados por el Sistema Nacional de Medios Públicos durante el periodo 2003-2009 en la Argentina.

Este trabajo retoma la tradición de los estudios latinoamericanos críticos sobre políticas de comunicación y desde allí construye el marco teórico de referencia para sus reflexiones y para su planteo metodológico. La investigación realizada entiende que focalizar la atención en los medios estatales nacionales contribuye a una reflexión sobre la especificidad de estas organizaciones en contextos puntuales, entrega pistas sobre una concepción del Estado y ofrece nuevos insumos para la planificación de políticas públicas destinadas al sector.

El artículo contiene cinco partes fundamentales. En primer término se define el objeto de análisis, el objetivo del trabajo, su recorte temporal y el modelo metodológico seguido para la construcción de los datos empíricos. En el segundo y en el tercer apartado se presentan observaciones teóricas respecto a los medios estatales, los medios públicos y el acceso ciudadano, fundamentales para realizar y comprender tanto el abordaje planteado como las conclusiones alcanzadas. En el cuarto punto se realiza una síntesis de mapa mediático existente en la etapa. En el quinto apartado se avanza en la reconstrucción del proceso experimentado por los medios estatales desde el punto de vista infraestructural durante el periodo señalado. Por último, se presentan las conclusiones que enlazan los datos cuantitativos y cualitativos obtenidos con el marco de referencias teóricas desarrollado.

---

<sup>1</sup> Esta crisis tuvo su expresión más notoria en diciembre de 2001, cuando protestas callejeras y saqueos a comercios en distintas zonas urbanas del país precipitaron la renuncia del entonces presidente Fernando de la Rúa. En octubre de ese mismo año, en las elecciones legislativas nacionales cerca de la mitad del padrón electoral (más de 10 millones de personas) no eligió a ningún candidato y optó por votar en blanco, anular su sufragio o ausentarse de los comicios. Para 2003, según datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), la pobreza era del 49%, la indigencia, del 22%, y la desocupación rondaba el 17%.

## Definiciones metodológicas

Este trabajo analiza la institución encargada de administrar los medios del Estado nacional entre 2003 y 2009 en la Argentina: el Sistema Nacional de Medios Públicos (en adelante, SNMP)<sup>2</sup>. Durante el periodo de análisis esta empresa estatal administraba el Canal 7 (que transmitía desde la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) y 40 emisoras que conformaban la red federal de Radio Nacional (incluida su cabecera Radio Nacional Buenos Aires).

El abordaje prioriza la atención sobre LS82 Canal 7 y LRA 1 Radio Nacional Buenos Aires. Esta decisión se debe a que son los medios con más antigüedad y mayor tamaño en la institución analizada, tanto en términos infraestructurales como de dotación de personal. Además, se trata de las emisoras estatales incluidas en el SNMP con mayor alcance potencial de sus señales durante el periodo recortado.

En el caso de Canal 7, por su cobertura del principal conglomerado urbano del país (el Área Metropolitana de la Ciudad de Buenos Aires), por su inclusión en señales de cable y por la actividad de sus repetidoras. En el caso de LRA 1, por su irradiación en la misma zona urbana y por la eventual retransmisión de parte de su programación en la red de emisoras de Radio Nacional. Estas dimensiones convierten a estos medios en espacios productivos para reconocer con mayor nitidez la situación de la infraestructura disponible del SNMP para el acceso de la población a sus contenidos. Esta selección no impide que se incluya aquí una descripción del proceso vivido por las estaciones de Radio Nacional en cada provincia.

El artículo recorta su espacio temporal de análisis al periodo 2003-2009 dado que entiende esta franja, junto a Becerra (2015), como la primera etapa de la política de comunicación del kirchnerismo<sup>3</sup>, que se extiende desde la asunción de Néstor Kirchner en mayo de 2003 como Presidente de la Nación hasta la sanción de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (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 los medios administrados por el Estado nacional. Esto significó un hito insoslayable en tanto planteó un nuevo ordenamiento institucional para ser cumplido, lo que implicó el cierre de una etapa regulatoria para la institución analizada y la inauguración de una nueva. De tal forma, la Ley 26.522 estableció la sustitución del SNMP por Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado, hecho que se consumó el 10 de diciembre de 2009. Por otra parte, el cambio

<sup>2</sup> Decretos 152/03 y 624/03.

<sup>3</sup> Se reconoce genéricamente como kirchnerismo a la alianza de fuerzas políticas que conforma el Frente para la Victoria y que estuvo al frente del Poder Ejecutivo en la Argentina entre 2003 y 2015. Durante ese periodo ejercieron sus mandatos constitucionales Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner en dos oportunidades consecutivas.

normativo impulsado por el Poder Ejecutivo estableció nuevos términos para la relación entre él y los organismos analizados.

El objetivo de este trabajo es describir y analizar la infraestructura desarrollada y disponible de los medios estatales administrados por el Sistema Nacional de Medios Públicos durante el periodo 2003-2009. Con esto se intenta reconocer las condiciones generadas para hacer posible el acceso ciudadano a sus contenidos. Esto es, a partir de la descripción y el análisis se busca explicar el modo en que la dimensión infraestructural incidió en las posibilidades de la ciudadanía de tener acceso a los medios administrados por el SNMP, con especial atención en la situación de LRA 1 Radio Nacional Buenos Aires y LS82 Canal 7.

El abordaje intenta tener el mayor grado de detalle posible pero su principal atención se centra en dar cuenta de un proceso a lo largo del periodo recortado. Para esto, la información recolectada se construyó sobre la base de:

1. Visita a los edificios que albergan a Canal 7 y Radio Nacional Buenos Aires.
2. Revisión de la normativa específica.
3. Recuperación de documentos oficiales públicos.
4. Repaso de bibliografía pertinente.
5. Exploración del archivo de notas periodísticas construido para este trabajo.
6. Análisis de 12 entrevistas personales a trabajadores y funcionarios realizadas para este trabajo.

Estos mecanismos para la reconstrucción del proceso desarrollado dan cuenta de un abordaje que complementa información cualitativa y cuantitativa. De esta manera se intenta alcanzar reflexiones que vayan más allá de la presentación de números o un inventario de obras y adquisiciones. Se busca comprender en su complejidad histórica la problemática de la infraestructura necesaria para alcanzar mandatos de servicio público desde los medios estatales de la Argentina.

### **Medios estatales y medios públicos**

El principal antecedente de los medios de comunicación estatales con mandatos de servicio público lo constituyen las corporaciones públicas de radio y televisión conformadas luego de la Segunda Guerra Mundial en Europa occidental. Desde 1945 y hasta la década del 80 se gestaron en varios países de esa región los principales modelos de referencia de medios de comunicación bajo algún tipo de propiedad estatal, los que fueron reconocidos bajo la denominación común de servicio público de radiodifusión.

Este modelo de servicio público distinguió a la programación europea desde los años 20 hasta los 80 del modelo predominantemente comercial generado en Estados Unidos (Blumler, 1993). Cabe señalar que el uso de la expresión “servicio público de radiodifusión” se aplica en algunos casos para referirse a las instituciones que gestionan los llamados medios públicos, mientras en otros se lo usa para referirse al conjunto de medios con licencias de radio y TV, como sucede en Reino Unido.

En este punto, es importante retener dos dimensiones diferentes que pueden ser caracterizadas con esta misma expresión: por una parte, aquella definición del escenario comunicacional mediático cuando el Estado fija objetivos de servicio público para todo el sistema -más allá de los tipos de operadores-, los planifica, establece formas de cumplirlos y contempla penalidades; por otra parte, la expresión también suele identificar a lo que generalmente se reconoce como medios públicos, esto es, la actividad de las corporaciones que funcionan bajo la lógica de servicios de radio y televisión sin fines de lucro, con algún tipo de propiedad pública, que intentan dar representación plural a la totalidad de los intereses de la sociedad. Es probable que la confusión respecto a las dos dimensiones a las que hace referencia la noción de servicio público de radiodifusión provenga justamente del modelo expandido en Europa occidental en la segunda posguerra para la organización del sistema mediático. Este modelo incluía características como la creación de corporaciones públicas para la gestión de los medios; el monopolio de los servicios de radio y televisión en esas corporaciones; el financiamiento asegurado a través de un canon, entendido como un impuesto de usuario; la obligación de la cobertura nacional total y de una programación balanceada.

La exrelatora en libertad de expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Catalina Botero Marino, realiza una advertencia importante en su aproximación al concepto de servicio público de radiodifusión desde una perspectiva del derecho. Según la abogada, una simple diferencia terminológica por la inversión del orden de las palabras puede alcanzar implicancias legales importantes. Desde el punto de vista del derecho administrativo, sostiene Botero, “no es lo mismo hablar de un servicio de radiodifusión pública que hablar de un servicio público de radiodifusión. Mientras en el primer caso se caracteriza a la radiodifusión como pública, en el segundo caso se caracteriza a la prestación como un servicio público” (Botero Marino, 2015). Según el criterio de Botero Marino, la definición de la prestación como servicio público plantea un serio interrogante desde la perspectiva de los estándares internacionales sobre libertad de expresión como derecho humano, por las facultades exorbitantes de regulación que otorga al Estado.

En América Latina las primeras definiciones guías sobre los llamados servicios públicos de radiodifusión, entendidos como instituciones encargadas de brindar servicios de radiodifusión pública, las entregó el venezolano Pasquali (1991). A partir

de los trabajos pioneros de Pasquali en el área 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; 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. Independencia en las decisiones del directorio respecto de presiones mercantiles, partidarias o gubernamentales.
12. Imparcialidad informativa e independencia editorial de interferencias 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.

Los 15 mandatos construidos muestran correspondencia con los requisitos apuntados en los Estándares de libertad de expresión de la relatoría de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2010) referidos particularmente a los medios públicos y con los indicadores de desarrollo mediático propuestos por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, 2008). La

suma de estos mandatos convierte a cualquier medio público genuino en una empresa costosa, con la necesidad de grandes inversiones de largo alcance.

Expresiones como “misión de servicio público”, “mandato de servicio público”, “medios públicos” o “emisoras de servicio público” apuntan a resaltar la búsqueda de objetivos sociales y culturales, en contraposición a los objetivos de rentabilidad económica. Al mismo tiempo, con estas denominaciones se intenta remarcar un conjunto de principios y requerimientos que esos medios deben cubrir y que los diferencian de emisoras privado-comerciales o comunitarias. Asimismo, el uso de estos términos puede buscar recubrir con una pátina de corrección política a medios e instituciones cuya organización, gestión y programación se alejan de las características enumeradas que hacen público a un medio de comunicación. También puede expresar un proceso de búsqueda, una voluntad de construcción o una interpelación convocante desde la gestión de un medio que no necesariamente exprese en su actividad los principios y prácticas que se esperan de las emisoras de este tipo desde los estándares internacionales de libertad de expresión o desde las caracterizaciones académicas desarrolladas.

Tomando en cuenta estas observaciones, este trabajo retoma el término medios públicos para referirse a las experiencias efectivas que responden a las características reseñadas o que evidencien una notoria y comprobable búsqueda de alcanzarlas. Con esta denominación se logra, por un lado, evitar la confusión respecto al servicio público como caracterización de toda la organización del sistema mediático, y por el otro, impedir la posible impugnación jurídica en torno a las facultades exorbitantes de una actividad considerada de servicio público. Sin embargo, conserva la capacidad de referenciar una serie de mandatos sociales, una tradición de gestión pública y los principios democráticos a los que debe atender.

La preocupación central en el análisis de los llamados medios públicos desde una perspectiva de la libertad de expresión debe apuntar al modo en que asumen los diferentes mandatos reseñados en su actividad y al modo en que se insertan en un proyecto democratizador de las comunicaciones. 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.

### **Acceso ciudadano**

Los conceptos de acceso y participación ciudadana surgieron en los debates teóricos y políticos internacionales de la década de 1970 que discutieron en el marco de la Organización de Naciones Unidas (ONU) sobre un Nuevo Orden Mundial de la Información y la Comunicación (NOMIC) y que germinaron en el reconocido informe “Un solo mundo, voces múltiples” (Mac Bride et al., 1987). Estas nociones se presentaron como indicadores fundamentales de los niveles de democratización de

las comunicaciones y del nivel de articulación de la sociedad con los medios masivos que son parte de ella. Un encuentro organizado por la UNESCO en 1977, en Belgrado (en ese momento territorio de Yugoslavia), fue el escenario donde se consolidaron los esfuerzos por definir con precisión estos indicadores.

El referido documento de UNESCO señala que “el acceso implica la capacidad del público de tener un contacto más estrecho con los sistemas de comunicación” (UNESCO, 1977, p. 4). El mismo debe ser pensado en dos niveles: la elección y la retroacción. Cuando se habla de elección en las emisiones audiovisuales se apunta, como objetivo mínimo, a garantizar la cobertura total del territorio nacional y a que en cualquier punto geográfico la población pueda recibir al menos una señal audiovisual por el soporte que sea. Consecuentemente, el ideal de acceso está dado por la existencia de una variedad de soportes y medios para que cualquier persona pueda elegir entre diversas formas de comunicación. Este primer nivel de acceso debe dar cuenta, entonces, de los diferentes tipos de medios contemplados en los sistemas mediáticos, de su grado de participación en el total de la oferta mediática, de su cobertura territorial, y de los diferentes soportes disponibles, como indicadores posibles de la variedad de la oferta accesible a la audiencia. Sobre este punto, la Declaración Conjunta de Relatores de Libertad de Expresión de 2007 afirmó que “se debe asignar suficiente ‘espacio’ para la transmisión de las diferentes plataformas de comunicación para asegurar que el público, como un todo, pueda recibir un espectro variado de servicios de medios de comunicación”. Allí también agregaron:

las medidas específicas para promover la diversidad pueden incluir el reservar frecuencias adecuadas para diferentes tipos de medios, contar con *must-carry* rules (sobre el deber de transmisión), requerir que tanto las tecnologías de distribución como las de recepción sean complementarias y/o interoperables, inclusive a través de las fronteras nacionales, y proveer acceso no discriminatorio a servicios de ayuda, tales como guías de programación electrónica<sup>4</sup>.

Al mismo tiempo, se debe analizar aquí la forma de acceso a estos medios (onerosa o gratuita, y sus variantes como combinaciones entre ofertas gratuitas y servicios arancelados), los equipamientos tecnológicos necesarios, tanto personales como públicos, y la calidad en la recepción de los servicios.

En este nivel se juega la posibilidad de la construcción democrática de una esfera pública enriquecida. Para esto, debe evidenciarse la capacidad de la población de acceder a contenidos que expresen diversidad cultural y pluralismo informativo. Las formas de lograr este objetivo no son únicas ni independientes de sus contextos. Prueba de esto son los diferentes caminos elegidos en la segunda posguerra por

<sup>4</sup> Declaración conjunta del relator especial de Naciones Unidas sobre libertad de opinión y de expresión, el representante de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa sobre libertad de los medios de comunicación, el relator especial de la OEA sobre libertad de expresión y la relatora especial de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=719&IID=2>.

Estados Unidos, por un lado, y varios países de Europa occidental, por el otro. La nación estadounidense eligió ceder a emisoras privadas la explotación de licencias audiovisuales en la búsqueda de una competencia que potencie la generación de contenidos diversos. Las naciones europeas occidentales optaron por formar corporaciones estatales de servicio público con el objetivo de informar, educar y entretener, y con la inclusión en su pantalla del pluralismo político (Williams, 2011).

Estas experiencias de regulaciones diferentes sobre la misma tecnología de distribución permiten reconocer la existencia de alternativas regulatorias frente a escenarios de cambio tecnológico, como lo constituye el proceso de digitalización y convergencia. En estas construcciones históricas de los sistemas de comunicación audiovisual sobresale la larga data del “debate institucional sobre los riesgos que la concentración de las industrias de la información y de la cultura hace correr a la vida en democracia”.

Esta preocupación se cristaliza en la década del 70 con el reclamo del Movimiento de Países No Alineados “en contra de los desequilibrios de los flujos mundiales de comunicación, la crisis del monopolio público y del servicio público, así como de las políticas culturales basadas en la alta cultura, ambos confrontados al proceso de expansión de empresas de envergadura transnacional” (Mattelart, 2006: 14).

Asimismo, es posible plantear que “si resulta claro que el control monopolístico es incompatible con la democracia, el impacto de la concentración oligopolística sobre el pluralismo de la información no parece tan lineal” (Tremblay, 2005: 25). Por lo pronto, permanece abierto el debate político y teórico sobre las consecuencias de la concentración de la propiedad sobre los objetivos de alcanzar una producción informativa pluralista y viabilizar expresiones culturales diversas, creativas e innovadoras en el sector.

En este punto, desde el terreno legal, en los Estándares de libertad de expresión para una radiodifusión libre e incluyente, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos (OEA) indicó: “Es claro que la concentración de la propiedad de los medios de comunicación conduce a la uniformidad de contenidos que estos producen o difunden” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2010, p. 31). En la misma línea, la Declaración Conjunta de 2007 señaló:

En reconocimiento de la particular importancia que la diversidad de los medios de comunicación tiene para la democracia, para prevenir la concentración indebida de medios de comunicación o la propiedad cruzada de los mismos, ya sea horizontal o vertical, se deben adoptar medidas especiales, incluyendo leyes anti-monopólicas<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Declaración conjunta del relator especial de Naciones Unidas sobre libertad de opinión y de expresión, el representante de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa sobre libertad de los medios de comunicación, el relator especial de la OEA sobre libertad de expresión y la relatora especial de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=719&lID=2>.

Más allá de los debates teóricos y legales, es innegable la trascendencia económica, social y política del fenómeno. Así, la necesidad de la revisión específica de cada situación nacional respecto a los niveles de concentración de la propiedad y la producción audiovisual en sus sistemas de comunicación se hace imprescindible para la elaboración de los indicadores de acceso y participación ciudadana.

El cuadro a continuación sintetiza los índices o elementos que componen o que deben considerarse para construir el indicador de acceso ciudadano a los medios de comunicación masiva en el sector audiovisual<sup>6</sup> (tabla 1):

**Tabla 1.** Indicador de acceso ciudadano en el sector audiovisual.

Sector audiovisual: indicador de acceso (elección y retroacción)		
Dimensiones del indicador*	Regulación y decisiones**	Mapa empírico***
Acceso a contenidos (elección)	Definición del servicio Tipos de medios -reservas de espectro -reglas de <i>must carry</i>	Participación de cada tipo de medios en la oferta total  Variedad evidenciada en contenidos
Acceso a variedad de contenidos (elección)	Coberturas geográficas exigidas Modalidad de acceso -onerosa -gratuita -tarifas reguladas o especiales	Concentración de la propiedad evidenciada  Cobertura geográfica evidenciada
Solicitar contenidos (elección)	Niveles de concentración en propiedad -límites y condiciones  Disponibilidad de soportes -infraestructura necesaria -cobertura -limitaciones o cuotas de contenidos	Calidad de recepción evidenciada de las señales
Contacto con productores (retroacción)	Defensorías u ombudsman del público -alcances y actividades	Espacios de interacción evidenciados
Participación pasiva en emisión (retroacción)		
Comentarios y críticas (retroacción)	Derecho a réplica	Emisiones con participación efectiva (tribunas, paneles, debates)
Canales de comunicación con medios (retroacción)		
Contexto socio-económico****		

Fuente: elaboración propia.

\* Esta columna da cuenta de las dimensiones —señaladas en la citada reunión de Belgrado de 1977— que integran, en los diferentes niveles reconocidos, el indicador de acceso ciudadano a los medios.

\*\* El título de esta columna indica las regulaciones normativas y las decisiones estatales concretas (acción u omisión) de las que se puede analizar su existencia y sus características.

\*\*\* El mapa empírico refiere a los datos que deben ser construidos o recolectados en la investigación en cada caso particular a fin de relevar la situación efectiva del mapa mediático, más allá de las indicaciones legales.

\*\*\*\* Dado que se trata de indicadores que deben ser pensados y analizados con una perspectiva histórica para dar cuenta de procesos sociales, precisan ser construidos y leídos con el marco de un contexto socio-histórico.

<sup>6</sup> El trabajo no avanza en la descripción del nivel de retroacción por motivos de extensión y de pertinencia, pues no se plantea aquí un análisis de ese aspecto. Sin embargo, el cuadro elaborado presenta sintéticamente las características de ese nivel en el indicador de acceso ciudadano.

Tal como fue presentado el indicador de acceso ciudadano permite reconocer al objeto como un proceso inserto en un contexto histórico y dinámico. Se busca así evitar el aislamiento estéril de lo analizado e incorpora el objeto de estudio a su entorno y su historia. No obstante, debe aclararse que el indicador se aplica en este trabajo sobre el objeto de estudio seleccionado (el SNMP) y no sobre la totalidad del espacio mediático nacional. Esto no implica, sin embargo, la desvinculación de esta institución del resto de los actores mediáticos y sus movimientos, por las propias características de la herramienta teórico-metodológica. De este modo, las instituciones reconstruidas se entienden como parte de un mapa más amplio y de procesos diversos, en una dinámica histórica que las constituye. Pero al mismo tiempo, los indicadores habilitan la focalización en aspectos centrales y demostrativos de esos procesos, visibles en características particulares del objeto de indagación.

En efecto, en la búsqueda de reconstruir analíticamente la infraestructura desarrollada por el SNMP en el periodo 2003-2009 para reconocer las condiciones generadas para el acceso ciudadano a sus contenidos se focaliza la atención en el nivel referido a la elección en ese indicador. Por tanto, el trabajo atiende con particular énfasis a los siguientes índices:

- a. Definición del servicio
- b. Reservas del espectro.
- c. Reglamentaciones referidas al *must-carry* (debe de subir señales a plataformas de transmisión) y situaciones evidenciadas al respecto.
- d. Coberturas geográficas exigidas y evidenciadas.
- e. Modalidades de acceso (posibles y evidenciadas).
- f. Disponibilidad de soportes (infraestructura necesaria; limitaciones o cuotas de contenidos).
- g. Participación de cada tipo de medios en la oferta total.
- h. Límites y condiciones a la concentración de la propiedad.
- i. Concentración de la propiedad evidenciada.

### **Medios estatales en el entorno audiovisual digitalizado**

Se entiende en este trabajo al entorno audiovisual digitalizado como las condiciones para la producción, la programación, la distribución y el consumo audiovisual delineadas por el avance de dos procesos en el contexto de la convergencia de servicios antes divergentes como el audiovisual, las telecomunicaciones y la informática: por un lado, la implementación de la televisión digital -iniciada en 2009 en la Argentina-, y por el otro, el crecimiento de Internet y de aplicaciones digitales para diferentes equipos como plataforma que da soporte a contenidos audiovisuales diversos. El primero de ellos, con la posibilidad técnica de multiplicar las señales transmitidas por el es-

pectro radioeléctrico y de mejorar la calidad de la imagen (García Leiva y Albornoz, 2012: 28), abre oportunidades renovadas para sumar actores mediáticos, bocas de distribución de contenidos y servicios específicos. En el segundo, se generan posibilidades para potenciar nuevas vías de acceso a contenidos audiovisuales y servicios en un contexto de nuevas tendencias en las formas de consumo cultural. La profundidad de los cambios que impulsan estos procesos llevó a Nord (2009) a reconocer la emergencia de una tercera etapa para los medios públicos caracterizada por la digitalización.

Este escenario audiovisual ampliado no solo constituye un desafío importante para las estrategias y la planificación de las empresas mediáticas, y particularmente las corporaciones públicas de medios. También requiere de la actividad regulatoria del Estado en el amplio sector comunicacional para marcar las condiciones en las que cada actor se proyecta. Dicho de otro modo, las estrategias y los objetivos que pueden trazarse las corporaciones de medios estatales están condicionados por el rol que asignen a ellos la regulación y las políticas de Estado para el sector comunicacional en cada país. La expansión de los servicios, contenidos y propuestas de genuinos medios públicos en nuevas señales y plataformas digitales, bajo diferentes modalidades, necesitan de un financiamiento acorde garantizado, una infraestructura estable de recursos materiales y humanos, y una legislación clara que indique los mecanismos para esta expansión.

Para pensar el papel que los portales de medios estatales pueden cumplir en Internet, Nord (2009) plantea cuatro roles posibles:

1. Como arena pasiva, trabajando como guía de exploración hacia sitios confiables a partir de proponer hipervínculos que cuenten con la legitimidad de la “marca” pública.
2. Como arena activa, utilizando fuentes externas confiables y alternativas, y reeditando contenidos de modo de responder a los valores y criterios de un medio público.
3. Como actor pasivo, ofreciendo en la red los contenidos producidos para la radio y televisión, con posibilidades de descarga o versiones adaptadas especialmente para la web.
4. Como actor activo, con la creación de una unidad independiente volcada al desarrollo de un sitio separado de los medios radiales o televisivos, que atienda en sus contenidos a las características específicas de la escucha y el visionado en la web.

## **El mapa audiovisual en el periodo 2003-2009**

El inicio de la década estuvo marcado en el mapa radiofónico argentino por el funcionamiento en cadena con la irradiación de contenidos desde la ciudad de Buenos Aires hacia el resto de las localidades en detrimento de la producción radial local, con la excepción de los principales centros urbanos (Becerra & Mastrini, 2009). Estos autores documentaron que en 2004 las cuatro principales radios en audiencia dominaban el 80% de la escucha radial en el país. Según el Comité Federal de Radiodifusión (COMFER), en 2008 había 1.940 emisoras privadas en todo el país. De estas, el 24% contaba con una licencia comercial, el 9% pertenecía a grupos religiosos, indígenas o universidades, y el 67% restante estaba en manos de empresas comerciales, que contaban con permisos provisorios.

Según el estudio de programación realizado por el COMFER en 2003, llamado Contenidos de la Televisión Argentina (Comité Federal de Radiodifusión, 2003), para ese año los 30 canales abiertos ubicados en las provincias retransmitían 70% de contenidos programados por los cinco canales abiertos que se ubicaban en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA). De esas retransmisiones, 51% provenía de Telefé; 29%, de Canal 13; 10% de Canal 9; 8%, de Canal 2 (América), y solo 2% de Canal 7.

Cinco años más tarde la situación no había variado mucho, pues los canales en las provincias retransmitían 67% de su programación e incluían solo 29% de producción propia, según el informe Contenidos de la televisión abierta argentina realizado por el Comité Federal de Radiodifusión (2009). Allí contabilizaban 49 canales abiertos en todo el país, de los cuales solo 14 correspondían a emisoras estatales. Muchos de los canales ubicados en las provincias por fuera del AMBA contaban con repetidoras en el interior de estos distritos.

Los indicadores de producción propia y retransmisiones variaban según el tipo de propiedad de los canales de las provincias: mientras las estaciones estatales provinciales retransmitían 52% de su programación e incluían 40% de producción propia, los canales privados y comerciales retransmitían 72% de su grilla y producían solo 26% de sus contenidos.

El informe también registra que las retransmisiones provenían de Telefé en un 54%; de Canal 13, en un 34%; de América, en un 5%; de Canal 7, en un 3%, y de señales de cable en un 3%, que se debía principalmente a la incorporación de producciones del Canal Encuentro.

El mapa de la TV por aire estuvo dominado durante la primera década del 2000 por Telefé y Canal 13, tanto por audiencia como por facturación. A esto se sumaba que los cuatro principales operadores tenían ramificaciones en la prensa escrita, Internet, radio, y en el caso de Telefónica, en la telefonía fija y móvil (Becerra & Mastrini, 2009).

Para completar el escenario en movimiento de la televisión por aire en el país el Sistema de Información Cultural de la Argentina (SINCA) informaba en 2010 que existían 44 canales de televisión abierta en todo el territorio (Calcagno & Lerman, 2010). De ellos, 9 eran propiedad de Telefónica, otros 9 correspondían a estados provinciales, 4 eran propiedad del Grupo Clarín, 5 eran controlados por el Grupo Uno (Vila-Manzano), 2 eran administrados por el Estado Nacional, otros 3 pertenecían al sector público no estatal, y los restantes 12 canales pertenecían a privados de gestión comercial.

En la Argentina había 56% de hogares con servicios de televisión por cable en 2002. Esta expansión la ubicaba por encima de países como Noruega, Gran Bretaña o Francia, y solo debajo de los porcentajes registrados en Canadá, Estados Unidos y Dinamarca (Calcagno & Lerman, 2010)<sup>11</sup>. Esta tendencia siguió su crecimiento en los años posteriores de forma tal que si en 2003 había alrededor de 4 millones y medio de abonados a sistemas pagos de televisión, principalmente de cable, en 2005 eran más de 5 millones los usuarios de este tipo de servicios. Según los datos de la Asociación Argentina de Televisión por Cable (ATVC), en 2006 los abonados ya eran más de 5 millones y medio de hogares (Calcagno & Lerman, 2010). Así, la penetración de la TV paga llegó en 2007 a alcanzar el 73,3% de los hogares para luego descender levemente en 2009 y abarcar al 72,9%, según las estimaciones del Consejo Latinoamericano de Publicidad en Multicanales (Latin American Multichannel Advertising Council, 2016). Un informe del Laboratorio de Industrias Culturales (2008), también con base en datos de la ATVC, indicaba que en 2006 Cablevisión, perteneciente en ese momento al fondo de inversión estadounidense HMT&F, tenía el 27% de los abonados; Multicanal, del Grupo Clarín, contaba con el 20%; Direct TV tenía el 8% con su servicio satelital; Supercanal, del Grupo Uno (Vila-Manzano), absorbía el 7%; la Red Intercable tenía el 5%; Telecentro llegaba al 4% y otros proveedores provinciales explicaban el 28% restante.

A este escenario de concentración en el cable puede agregarse que para 2003 las firmas Liberty Media, Viacom, Disney, News Corporation y el fondo de inversión HMT&F controlaban, a través de distintas empresas, hasta el 75% de las señales emitidas por los dos principales operadores de cable, Cablevisión y Multicanal (Krakowiak, 2003). De este estudio también surgía que Liberty Media y HMT&F, propietarias de Cablevisión en 2003, controlaban 34 de las señales ofertadas por esa empresa (43% del total de canales) y 32 señales de Multicanal (40% del total). El escenario de concentración y extranjerización se mantuvo durante el periodo analizado en el sector de la TV por cable, con el consecuente dominio de lógicas mercantiles para la captación de anunciantes.

El estudio sobre concentración mediática realizado por Becerra y Mastrini (2009) con referencia en 2004 afirmaba que se consolidaba en esa etapa del país una situación estructural en la que las industrias culturales y de telecomunicaciones estaban fuertemente controladas por las cuatro primeras firmas, que se apoderaban del 84% de la

facturación y del 83% del mercado. Según estos autores, la situación estaba agravada por la ramificación de los grupos dominantes en casi la totalidad de las industrias info-comunicacionales (prensa escrita, radio, televisión y telefonía)<sup>7</sup>.

Este mapa mediático relevado permite plantear que prácticamente la totalidad del territorio poblado tenía acceso al menos a una señal audiovisual. Esto era posible a través de los canales de aire o sus repetidoras, de las radios AM y FM privadas en las provincias, de las repetidoras de Canal 7, de la red de emisoras de Radio Nacional o de la suscripción a servicios por abonos de televisión por cable o satelital. Sin embargo, la diversidad y variedad de los contenidos accesibles a los habitantes estaba condicionada por la capacidad de pago de los servicios de televisión por cable o satelital, o por la diversidad ofrecida por los principales canales y radios comerciales del AMBA retransmitidos en las provincias. Por último, queda manifiesto aquí el predominio de la lógica comercial en el sistema televisivo argentino en el periodo analizado.

### **Infraestructura disponible en el SNMP (2003-2009)**

Durante el kirchnerismo, el SNMP se mantuvo intervenido a través de SEIS sucesivos decretos que prorrogaron esta situación desde 2003 hasta octubre de 2007. Luis Ricardo Palacio ocupó el cargo de interventor desde el enero de 2004 hasta octubre de 2007, cuando asumió como presidente del directorio Gustavo López, nombrado por el Poder Ejecutivo, en lo que fue el inicio de la normalización del organismo. Menos de un año después y bajo la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner, la dirección pasó a manos de Tristán Bauer. Durante el periodo de intervención, Palacio tuvo un rol importante en el nexo político con la Presidencia de la Nación y en la gestión de recursos económicos para impulsar la recuperación de infraestructura y tecnológica de Canal (Arnaldo, 2015; Nunzio, 2015; Masllorens, 2015).

Los medios integrantes del SNMP funcionaron durante esta etapa fundamentalmente con recursos asignados por el presupuesto nacional y estaban autorizados a emitir publicidad comercial<sup>8</sup>. Sin embargo, los ingresos por publicidades eran mínimos pues constituían alrededor del 5% del presupuesto total (Lázaro, 2016; López, 2016).

Durante el periodo, la dirección de Canal 7 estuvo inicialmente compartida por Ana de Skalon y Leonardo Bechini. En mayo de 2006 la dirección general del canal

<sup>7</sup> Becerra y Mastrini analizaron la concentración en el amplio sector infocomunicacional a partir de aplicar a cada industria el modelo de medición conocido como CR4, que considera la facturación y el dominio de mercado de los principales cuatro actores de cada industria para alcanzar un índice de concentración (Becerra & Mastrini, 2009).

<sup>8</sup> 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 constituyen elementos fundamentales para la construcción de condiciones de producción y distribución de contenidos audiovisuales. Este aspecto involucra la inversión en los recursos materiales y humanos necesarios para la generación y emisión de producciones audiovisuales.

pasó a manos de Rosario Lufrano, quien realizó sus tareas hasta julio de 2008. Hasta el cierre del periodo analizado ese cargo fue ocupado por Martín Bonavetti.

Entre julio de 2003 y julio de 2007 la dirección de Radio Nacional estuvo en manos de Adelina “Mona” Moncalvillo. En su reemplazo llegó Eduardo García Caffi, quien se desempeñó en el cargo hasta agosto de 2009, cuando asumió el puesto María Seoane.

Desde su creación por decreto en enero de 2001, el SNMP y su estatuto social no incluyeron objetivos diferentes de los contenidos en la legislación vigente, esto es, la Ley 22.285, que establecía los siguientes objetivos para el SOR:

- 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).

Para hacer un correcto análisis de la infraestructura de Canal 7 y Radio Nacional Buenos Aires es preciso dimensionar adecuadamente estos medios. En este sentido, el canal es mucho más que las imágenes que produce su señal. Es una institución con sus instalaciones ubicadas en una de las zonas más costosas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El imponente edificio con grandes pasillos interiores tiene 32 mil metros cuadrados y 22 mil metros cuadrados cubiertos. En ese espacio alberga ocho estudios con sus respectivas salas de control, una sala de pinturería, una sala de ploters, una carpintería, un depósito de utilería, un bar-comedor, un kiosco, una biblioteca propia y un jardín de infantes para los hijos de sus trabajadores. Al cierre de 2008 desarrollaban funciones allí 1009 trabajadores<sup>9</sup> enrolados en cuatro sindicatos distintos: el Sindicato Argentino de Televisión, Servicios Audiovisuales, Interactivos y de Datos (SATSAD), la Unión de Trabajadores de Prensa de Buenos Aires (UTPBA), la Asociación de Personal Jerárquico (APJ) y el Sindicato Argentino de Locutores (SAL). El canal también se compone de sus móviles y sus estaciones repetidoras distribuidas en diferentes puntos del país.

Por su parte, Radio Nacional tiene su cabecera en la sede de 4 pisos ubicada en Maipú 555, en el centro comercial de la capital argentina. En el edificio construido en

---

<sup>9</sup> Este número fue informado por RTA S.E. durante su informe en noviembre de 2014 ante la Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual del Congreso de la Nación.

la década del 30 a imagen de la BBC (British Broadcasting Corporation) de Londres funcionan la AM 870 y las tres FM para la Ciudad de Buenos Aires. Estas instalaciones cuentan con 10 estudios de diferentes dimensiones y condiciones, una sala de archivo sonoro y un auditorio. En cada negociación colectiva un total de 10 gremios suscribían los aumentos salariales. Entre ellos, los más representativos hasta 2009 eran la Utpba, la Asociación Argentina de Trabajadores de las Comunicaciones (AATRAC) y el SAL.

El diagnóstico en el que coinciden todos los protagonistas entrevistados, tanto funcionarios como trabajadores, resalta la obsolescencia tecnológica y las deficiencias infraestructurales en el inicio de la etapa kirchnerista en los medios analizados. El panorama lo sintetizó Moncalvillo en agosto de 2003 al señalar que en Radio Nacional faltaban “computadoras, fotocopiadoras, impresoras, todos elementos fundamentales para el desenvolvimiento y eficiencia de la radio”<sup>10</sup>. Esta situación derivaba en limitaciones para el acceso extendido de la ciudadanía a los contenidos de estos medios y en problemas en las condiciones de trabajo. Respecto al atraso tecnológico en Canal 7 en ese momento, el subgerente de planificación tecnológica, Oscar Nunzio, recuerda el diagnóstico crítico:

El canal tuvo una situación crítica porque estuvo al límite de la vida útil de casi toda la tecnología o ya pasada esa vida útil. Había que trabajar en todas las líneas de la tecnología porque siempre había una que estaba con problemas. No nos veía nadie en esa época. Eso era el principio de un fin que, si no se cortaba, iba a terminar (Nunzio, 2015).

Es posible enumerar algunos ejemplos que dan cuenta de la situación de precariedad edilicia y de retraso tecnológico: los techos de Canal 7 tenían goteras en los mismos estudios de televisión; las cámaras que funcionaban al inicio de la etapa eran las compradas para el Mundial de Fútbol 78; el transmisor de Radio Nacional en General Pacheco había superado su vida útil en más de 40 años; los transmisores, equipos de emisión y las instalaciones de las filiales no recibían una actualización hacía 20 años; la humedad, el olvido y el desorden del archivo sonoro en Radio Nacional Buenos Aires hicieron perder una importante cantidad de material histórico; los equipos e instalaciones físicas disponibles no se ajustaban a estándares mínimos para potenciar las rutinas productivas y ponían en peligro las mismas fuentes de trabajo (Nunzio, 2015 y García Caffi, 2016). Así resumía Lufrano la situación que encontró a su llegada como periodista en 2005 en Canal 7:

Cuando yo ingresé era un canal desprovisto de las cosas necesarias para funcionar como un canal de televisión. Nadie quería a ir al 7, especialmente las mujeres, porque daban 20 años mayor, porque no tenía luz, porque las cámaras no definían. No tenía un sitio por Internet, no tenía móviles en el noticiero. Le faltaba lo elemental para ser un canal de televisión (Lufrano, 2015).

<sup>10</sup> Ver “Mona Moncalvillo y un desafío federalista” (31/8/2003). *La Nación*.

Producto del retraso tecnológico que padecían tanto Canal 7 como las emisoras de Radio Nacional las emisiones perdían alcance, calidad y nitidez, al tiempo que constituían una desincentivo para los profesionales que trabajaban en los medios o que eran convocados para hacerlo (Arnaldo, 2015; Lufrano, 2015; Moncalvillo, 2016; y Lázaro, 2016).

La primera política del gobierno nacional para estos medios en relación a su infraestructura durante el periodo se inició en 2005 con la decisión de renovar las cámaras de los estudios del Canal 7. Esto significó el primer paso de un proceso de inversión en equipamiento tecnológico y obras encabezado por el interventor Palacio, lo que requirió de un plan estratégico de re-equipamiento por parte de la gerencia de planificación tecnológica. Esta decisión estuvo antecedida por una primera señal que fue el recambio de los generadores de caracteres, que son los equipos encargados de imprimir los llamados zócalos de titulación en la pantalla.

La compra de 37 nuevas cámaras comenzó un plan que se extendió durante los siguientes cuatro años y que permitió la renovación de los diferentes eslabones necesarios para la generación de una imagen de calidad. Esto incluyó la renovación de todo el cableado de la emisora. Se trató de la primera mejora en décadas en el aspecto de la pantalla que hizo posible subir el piso de la técnica disponible en los estudios.

Según detalla Oscar Nunzio, las únicas inversiones considerables en este tipo de tecnologías en el canal fueron la compra de cinco cámaras para la cobertura del Mundial de Básquet que se realizó en el país en 1990, que luego se trasladaron a uno de los estudios para mejorar la calidad de los musicales emitidos. A esto solo se sumó la paulatina modernización de los equipos de grabación que alcanzaron el formato Betacam analógico. Estos aportes no modificaron la precariedad técnica pues la columna vertebral tecnológica del canal siguió conformada hasta el proceso iniciado en 2005 por los equipos comprados por la última dictadura cívico-militar en 1978 para la transmisión internacional del Mundial de Fútbol.

Después de la compra de las cámaras se continuó con la renovación de los mixers de los controles de dirección y luego fue el tiempo de las consolas de sonido. Esto demandó, a su vez, la realización de obras en el canal para mejorar las condiciones edilicias y garantizar la buena conservación de los equipos. A esto se sumó la instalación de un sistema de alimentación ininterrumpida de energía (UPS, por sus siglas en inglés) que permitiera mantener la transmisión ante cortes de luz. Con este equipo contaban todos los canales de televisión del país y resultaba inverosímil su inexistencia en el medio estatal. De este modo, al cierre de 2008 el canal había incorporado a su planta los siguientes equipos: siete cámaras XDCam Camcorder con sus reproductores de mesa; seis islas de edición no lineales; siete generadores de caracteres; dos enlaces de microondas; 37 cámaras de definición estándar con lentes asociados de alta definición y procesamiento digital; más de 200 monitores.

Según el mismo Nunzio, de 2005 a 2010 se consumó la etapa de “salvataje” de la infraestructura de producción en el canal. Si bien ya existía en ese periodo la posibilidad de transmisión en alta definición, el desarrollo de los soportes de distribución de señales en el país no se encontraba todavía listo para la instalación de esa calidad. Por lo tanto, desde el canal decidieron cubrir todas las necesidades técnicas con calidad estándar y proyectar en el futuro la reconversión al HD (*high definition*).

En términos tecnológicos, los medios analizados dejaron pasar la década del 90 en la que todos los medios de comunicación del país aprovecharon la paridad cambiaria con el dólar estadounidense y la vertiginosa innovación tecnológica en el sector para reconvertir sus plantas. Esta modernización redundaba en mejoras en las transmisiones y en las rutinas productivas.

De este modo, no solo se dejó pasar un contexto comercial internacional favorable para la compra de equipos sino que Radio Nacional y Canal 7 perdieron al menos dos generaciones de tecnologías audiovisuales. Además, esta ausencia de inversión descapitalizó el patrimonio estatal en estas empresas y condicionó la capacidad profesional de los trabajadores y de producción de los medios. Este último punto marca una vinculación con las condiciones en las que la gestión de estos medios debía planificar sus objetivos, entre otros, de programación. En esta situación comenzaba a generarse una tensión entre necesidades de corto plazo (el logro de producción de calidad) y respuestas de mediano plazo (reconversión tecnológica y reconstrucción edilicia). La pregunta que intentaban responderse en la acción los directores de estos medios en esos años, particularmente en Canal 7, era cómo producir contenidos de calidad sin afectar puestos laborales cuando la tecnología y la capacitación no tenían pisos adecuados.

Según señalan Gustavo López, Luis Lázaro y Oscar Nunzio, para el inicio de 2006 ya aparecía con claridad la decisión política del Poder Ejecutivo de avanzar con una política de actualización tecnológica en Canal 7 y Radio Nacional. Este proceso se produjo más rápidamente en el primero, que para 2008 ya podía demostrar condiciones de producción y transmisión remozadas.

El primer paso de Radio Nacional para su recuperación tecnológica se produjo en mayo de 2006, cuando se instaló un nuevo transmisor de 100 kilovatios de potencia para la AM 870 de la Ciudad de Buenos Aires, luego de 55 años de actividad del equipo suplantado. El recambio incluyó remozar la totalidad de la planta transmisora en General Pacheco, en la periferia de la ciudad. Durante el acto de instalación, la entonces directora Adelina Moncalvillo reconoció que se hizo durar 43 años más a un transmisor que tenía una vida útil de 12 años. Según la periodista, desde ese episodio hubo un mejor entendimiento con la Secretaría de Medios sobre las necesidades de las radios de la red nacional (Moncalvillo, 2016). Sin embargo, recién en 2008 se inició el proceso de licitación para la compra e instalación de los transmisores para las AM y

FM provinciales. El plan incluía 10 transmisores Adema de 10 kilovatios para emisoras AM y 12 transmisores M31 de 1 kilovatios para radios FM. Cabe destacar que existían 74 emisoras parte de la red porque a la mayoría de las AM debía sumarse una FM en la misma estación, y en el caso de la cabecera debían sumarse tres FM.

Además del nuevo equipo para LRA 1, para 2008 ya se habían concretado las siguientes renovaciones en otras radios de la red: nuevos estudios en LRA 4 de Salta; transmisor Adema de 10 kilovatios, en reemplazo del Gunshe de 5 kilovatios de 1933 en LRA 5 de Rosario; transmisor Adema de 10 kilovatios por un Tramec de 25 kilovatios de 1956 en LRA 6 de Mendoza; refacción en el Auditorio de LRA 7 de Córdoba para 450 personas; transmisor Adema de 3 Kw. en reemplazo de un Standard Electric de 5 kilovatios de 1961 en LRA 10 de Ushuaia; habilitación del Auditorio en LRA 17 de Zapala (Neuquén); construcción de estudios por 1.500.000 pesos en LRA 21 de Santiago del Estero; modernización de los estudios por 600.000 pesos en LRA 26 de Resistencia; construcción de estudios en LRA 53 de San Martín de los Andes por 700.000 pesos.

Eduardo García Caffi, director Radio Nacional entre 2007 y 2009, planteaba el escenario de las 40 radios de la red federal con una mirada en perspectiva histórica: “Cuando hay una regresión de décadas, revertir esos procesos es durísimo. Cada puerta abre una nueva puerta” (García Caffi, 2016). Así es que cada nueva incorporación tecnológica requería de trabajos de instalación, de una siguiente adaptación de equipos y de capacitaciones de los trabajadores a cargo, por lo que se trataba de largos procesos que excedieron la compra de equipamiento y demandaron una política respecto a los recursos humanos y de obras civiles (Lufrano, 2015; Bonavetti, 2016; Seoane, 2016).

Las primeras medidas durante el periodo sobre la infraestructura de estos medios pueden comprenderse a partir de la evaluación realizada por Luis Lázaro, gerente de relaciones institucionales desde 2006 en Canal 7 y luego gerente de contenidos del SNMP desde 2008:

Si bien la primera gestión del kirchnerismo tenía una mirada del Estado reivindicatoria, en la comunicación la cuestión no fue automática. Fue una etapa donde no se contraponen lo público y lo privado, al menos en la concepción. Lo que empieza a haber es una política de salida del legado del neoliberalismo en los medios públicos que se expresaba en una pantalla fría, de muy mala calidad técnica, con contenidos que no se condecían con lo que se suponía era la misión de un medio público. Y eso se agravaba porque prácticamente la única vía que tenía el canal para ser visto en el interior era su retransmisión en sistemas pagos y en una ubicación, que era el Canal 6, que se interfería por las emisoras de FM. Por aire tenía mala calidad y por cable estaba interferido todo el tiempo. Era muy difícil ver Canal 7 (Lázaro, 2016).

Para una mejor comprensión de esta observación es preciso diferenciar entre las tecnologías de producción y las tecnologías de difusión de la señal. Se trata de procesos

complementarios en la búsqueda de ampliar el acceso ciudadano a estos medios pero de diferente desarrollo. Uno refiere a la actualización tecnológica hacia adentro de los medios para generar condiciones de producción de los contenidos y luego de transmisión. Esto incluye cámaras, micrófonos, luces, cables, equipos de grabación, edición y tratamiento de la imagen y/o el sonido, además de recursos humanos. El otro apunta a la expansión hacia afuera, esto es, la instalación de transmisores y antenas para cubrir mayores porciones de población. Una diferencia fundamental entre estos procesos es que la expansión territorial requiere un aval legal, además de inversión presupuestaria.

La Ley 22.285, sancionada en 1980 durante el último gobierno militar de la Argentina, impedía que los medios estatales del SOR se instalaran allí donde ya existían otros medios de comunicación comerciales. Según la norma, además de la autorización al SOR para contar con Canal 7, una emisora AM en la capital argentina y una emisora AM en cada provincia, el Estado Nacional podía brindar servicios de radiodifusión solo allí donde no lo hacía ningún privado, en zonas de fomento o frontera, o donde lo disponga el Ejecutivo por razones de seguridad nacional.

Este legado normativo, la obsolescencia técnica en los equipos de transmisión y las limitaciones económicas y técnicas para producir contenidos de calidad se conjugaron para reducir las posibilidades de acceso ciudadano a las producciones de Canal 7, LRA 1 y el resto de las estaciones durante las décadas del 80 y el 90. En efecto, al inicio del periodo no existían repetidoras de Canal 7 en los grandes centros urbanos del país (más allá de la Ciudad de Buenos Aires y su periferia), mientras los canales estatales provinciales no tenían incentivos para reproducir sus programas, por lo que cubrían sus horas con producciones compradas a canales o productoras privadas de la capital (Masllorens, 2015).

La normativa restrictiva para la expansión de los medios estatales en el país comenzó a revertirse antes del inicio de la etapa kirchnerista con dos decretos firmados por el presidente interino Eduardo Duhalde. En noviembre de 2002 se autorizó la instalación de repetidoras de Canal 7 donde el Ejecutivo lo considerase<sup>11</sup>, y en mayo de 2003 se autorizó a las provincias a contar con una señal de televisión abierta y una señal de radio AM<sup>12</sup>, con lo que se legalizaba una situación de hecho en varias provincias.

Los decretos que materializaron estas decisiones utilizaron como justificaciones la necesidad de “medidas que eliminen las limitaciones de la cantidad de informadores”, el reconocimiento del rol fundamental del Estado en el fin público que implica la actividad comunicacional y la garantía para todos los habitantes del acceso a la televisión abierta y gratuita.

<sup>11</sup> Decreto de necesidad y urgencia 2368/02.

<sup>12</sup> Decreto de necesidad y urgencia 1214/03. Este decreto fue declarado inconstitucional por la Cámara Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal por un reclamo de Artear S.A. del Grupo Clarín.

En este marco, Néstor Kirchner firmó tres decretos en 2005 para autorizar la instalación de estaciones repetidoras de Canal 7. El primero de ellos habilitó en febrero la instalación de 18 repetidoras nuevas en diferentes puntos del país<sup>13</sup>. Pocos días después se autorizó la instalación de una repetidora en Mar del Plata y otra en la ciudad de Santiago del Estero<sup>14</sup>.

Luego del proceso de licitaciones, adjudicaciones, obras civiles y autorizaciones, durante 2007 comenzaron a funcionar las repetidoras de la Ciudad de Mendoza, San Rafael (Mendoza)<sup>15</sup>, la ciudad de Neuquén, Santa Rosa (La Pampa), Comodoro Rivadavia (Chubut), Bariloche (Río Negro) y Mar del Plata (Buenos Aires). Esta expansión ofreció por primera vez la posibilidad de acceso a la señal sin el pago del servicio de cable a alrededor de 2.600.000 habitantes.

Antes de la puesta en funcionamiento de estas nuevas plantas retransmisoras, Canal 7 contaba con 274 repetidoras que alcanzaban una audiencia potencial de 17 millones de personas. Según la información institucional, a mediados de 2008 las repetidoras ya eran 286 y la cobertura de la señal analógica de la emisora estatal nacional alcanzaba a 19.143.600 habitantes, lo que constituía en ese momento una cifra cercana al 50% de la población argentina. Esa cobertura se complementaba con los servicios de televisión por cable y satelital que incluían la señal en las diferentes provincias argentinas y que abarcaban a una población estimada en 8.740.000 habitantes, aunque con un sistema de pago directo por abono mensual. Así, según las estimaciones del propio canal para ese año, alrededor de 28 millones de personas podían acceder a sus servicios con diferentes formas de pago (directas e indirecta o gratuita)<sup>16</sup>.

Al mismo tiempo, durante ese 2008 se encontraban en proceso de instalación las repetidoras en Río Gallegos (Santa Cruz), San Luis, La Rioja, Córdoba, San Miguel de Tucumán, San Juan, Salta, San Salvador de Jujuy, Junín (Buenos Aires), Río Cuarto (Córdoba) y Bahía Blanca.

En junio de ese mismo año se autorizó a través de un decreto presidencial<sup>17</sup> la instalación de una radio AM en la ciudad de Neuquén, que pasó a integrar el servicio oficial. Fue luego del pedido realizado por la Secretaría de Medios y la reserva de frecuencia a cargo de la Comisión Nacional de Comunicaciones.

<sup>13</sup> El Decreto 84/05 autorizó la instalación de repetidoras en las siguientes ciudades: Río Gallegos, Santa Rosa, San Luis, La Rioja, Córdoba, Río Cuarto, Neuquén, Mendoza, San Rafael, Salta, San Salvador de Jujuy, Comodoro Rivadavia, Bahía Blanca, Junín, San Juan, San Carlos de Bariloche y San Miguel de Tucumán.

<sup>14</sup> Decretos 134/05 y 367/05.

<sup>15</sup> El funcionamiento de las repetidoras en Mendoza fue judicializado por reclamos del Grupo Uno. El caso se revisa más adelante.

<sup>16</sup> Se entiende aquí que la supuesta gratuidad en la recepción de señales hertzianas supone en realidad un financiamiento indirecto a través del presupuesto nacional volcado al sostenimiento de esos medios.

<sup>17</sup> Decreto 809/07.

En julio de 2009 el Ejecutivo respondió a un pedido del SNMP y autorizó<sup>18</sup> la instalación y operación de un sistema de Televisión Satelital a nivel nacional con un paquete reducido de señales educativas, culturales e informativas “con el objeto de permitir el acceso a este servicio a las personas y regiones menos desarrolladas del país” (Decreto 943/09).

La iniciativa surgida del seno del SNMP debe incluirse dentro de la voluntad del organismo de extender el acceso ciudadano a sus servicios a sectores donde técnicamente y económicamente resultaba dificultosa la llegada de otras señales o servicios. Además, planteaba por primera vez la idea de un conjunto de señales estatales temáticas complementarias para responder a misiones de servicio público con una propuesta de mayor particularización de los contenidos y segmentación de la audiencia.

El atraso y la precariedad en las condiciones infraestructurales en el inicio de la etapa hicieron que este aspecto dominara los principales esfuerzos de la intervención y las sucesivas direcciones en Radio Nacional, Canal 7 y en el directorio del SNMP. Todos los directores de los medios analizados y los presidentes del organismo reconocieron que la ampliación de la cobertura territorial constituía un objetivo prioritario en su gestión. Esto es, la expansión territorial del servicio y la modernización de los equipos de producción y transmisión aparecieron en todas las entrevistas realizadas o en todas las declaraciones públicas revisadas de los funcionarios a cargo como metas centrales en la etapa contemplada. De tal forma, se trató de una política estatal iniciada en 2005 y sostenida por diferentes actores hasta el cierre del periodo analizado. En ella se conjugaron instrumentos legales (decretos) y presupuestarios (asignados especialmente a través de la Secretaría de Medios) dispuestos desde el Ejecutivo con la intención de revertir la falta de inversión en la faceta tecnológica e infraestructural del SNMP.

Luis Lázaro, quien protagonizó parte de esa renovación infraestructural, evalúa el proceso sin dejar de lado el contexto específico marcado por el resto de las políticas del gobierno sobre espacio comunicacional:

Empezó a haber una corriente de inversión más sostenible y permanente en equipamiento de producción, infraestructura y repetidoras, sin que esto implicase que había una mirada que privilegiase la comunicación del Estado en relación al resto de los medios (Lázaro, 2016).

La expansión de Internet y de las aplicaciones digitales para diferentes dispositivos como plataforma de intercambio y exposición de contenidos audiovisuales planteó desde el inicio de siglo XXI a los medios tradicionales (*broadcasting*) nuevas oportunidades para ampliar los espacios de circulación de sus producciones. En ese sentido, el escenario audiovisual ampliado a partir del crecimiento del entorno digital significó

---

<sup>18</sup> En los considerandos del decreto destaca la profusa cita a instrumentos internacionales actualizados en materia de libertad de expresión.

también para los medios estatales la posibilidad de sumar canales del acceso ciudadano a sus contenidos, incluso más allá de las fronteras territoriales nacionales y con el potencial de vinculación con la audiencia juvenil.

Consciente de este contexto, el Canal 7 creó a mediados de 2008 un área específica sobre Tecnologías de Información y Comunicación (TIC). Allí comenzó a planificarse el despliegue del medio en internet para generar nuevos caminos de llegada a los contenidos generados desde el canal estatal. Maglieri (2016) señala que hubo dos hechos que terminaron de confirmar la necesidad de un sector que coordinara y diseñara una estrategia institucional para internet: por un lado, el gran número de visualizaciones que tuvo el programa Peter Capusotto y sus videos en las plataformas digitales, más allá de la pantalla del canal, y por otro, la aparición de Canal Encuentro como un proyecto ideado desde el comienzo para vincular sus producciones televisivas con una propuesta en su portal web<sup>19</sup>.

Maglieri reseña que durante 2009 se produjo el desembarco definitivo de Canal 7 en la red. Antes de estrenar en octubre el sitio web, con nuevo diseño y dirección, creó un perfil oficial en Facebook en mayo y el mes siguiente presentó un canal propio de transmisión de contenidos en YouTube. Antes del cierre de ese año también incurrió en Twitter y realizó la primera transmisión de prueba en vivo por *streaming*. En el mismo trabajo se explica que, antes de decidir su presencia en YouTube con un espacio particular, Canal 7 se planteó generar con software libre una plataforma propia desde donde emitir por *streaming* y donde subir series y programas emitidos en la pantalla de televisión. La idea fue descartada, luego de realizar consultas con la Universidad Nacional de La Plata, por las limitaciones que supondría para construir redes de intercambio y por los costos requeridos para el desarrollo y mantenimiento (Maglieri, 2016).

De este modo, durante 2009 el canal comenzó a subir fragmentos de su programación (de los que conservaba sus derechos) a este espacio oficial en una plataforma de reproducción perteneciente a una compañía extranjera. Esta nueva vía de contacto con las producciones de la emisora se pensó en ese momento como una forma de acceso complementaria. Sin embargo, no todo el contenido emitido en la pantalla podía trasladarse a esta plataforma. Impedimentos legales vinculados a los derechos de emisión y reproducción prohibían el ingreso en este circuito a la transmisión de eventos específicos o a producciones musicales o de ficción.

La decisión tomada por Canal 7 de subir producciones propias a una plataforma externa instala el debate en torno a la mejor estrategia de despliegue en la red. La presencia en YouTube facilita su visualización para una audiencia masiva garantizada por

---

<sup>19</sup> Canal Encuentro fue creado en 2005 por el Decreto 533/05 bajo la dependencia del Ministerio de Educación y concebido como un instrumento para acompañar los procesos pedagógicos en el sistema formal de educación. Fue reconocido en la Ley de Educación Nacional sancionada en 2006.

el posicionamiento reconocido de este reproductor. Pero este paso también puede ser leído como un impedimento o renuncia a que una marca reconocible que reúna en un espacio digital específico multiformato, con un servidor propio, todos los contenidos generados por los medios estatales nacionales en la búsqueda de construir una referencia distintiva en la red, como plantean Bardoel y d'Haenens (2008). Al mismo tiempo, esta segunda posibilidad descartada por Canal 7 podía marginar a sus piezas audiovisuales de circuitos de circulación masivos y ya establecidos.

El proceso de construcción de un equipo de trabajo para planificar la actividad de LRA1 en la red fue iniciado en 2008 durante la gestión de García Caffi. Hasta ese año, la administración de la página web de Radio Nacional Buenos Aires era realizada por una empresa privada contratada para tal actividad. Las transmisiones *on line* de la AM 870 comenzaron bajo esa modalidad de delegación del servicio en terceros durante el periodo analizado. Fue recién en 2008 cuando un equipo específico de cinco personas con personal de la emisora se encargó por primera vez en forma planificada de la gestión y la programación de la plataforma digital. Ese equipo propio inicial se encargaba de garantizar las transmisiones en *streaming* por Internet y de subir las notas periodísticas y el material producido por las radios que funcionaban en la estación en Buenos Aires: Nacional Rock FM, Nacional Clásica FM, Nacional Folklórica FM y RAE.

La siguiente renovación visual importante de la página de la Radio Nacional Buenos Aires se produjo recién en 2011, con la actualización del sistema de programación de la página. Según las categorías propuestas por Nord (2008) para analizar el rol ejercido por los medios estatales en sus portales web, durante el periodo analizado es posible ubicar a Canal 7 y Radio Nacional Buenos Aires a mitad de camino entre un actor pasivo, por ofrecer en la red contenidos producidos para la radio y la televisión, y un actor activo, por haber iniciado un proceso de creación de una unidad independiente para desarrollar un sitio que atendiera a las características del entorno digital.

Una instancia novedosa para la extensión del acceso ciudadano a los contenidos de la televisora estatal se fue gestando desde 2006 a partir de la conjunción del proceso institucional y del proceso tecnológico. La mejora en la calidad técnica de las emisiones de Canal 7 y el surgimiento de instancias de vinculación con los canales estatales de las provincias y de las universidades permitieron que estos comenzaran a incluir en sus grillas de programación producciones que ofrecía la emisora nacional. El primer acuerdo de este tipo se produjo con Canal 10 de la Universidad Nacional de Córdoba, que tuvo acceso gratuito a producciones de Canal 7.

Para la obtención de ese resultado se conjugaron dos políticas impulsadas en el periodo desde la gestión del canal. Esto es, previo a 2007 el vínculo entre la emisora estatal nacional era prácticamente nulo con los canales universitarios y estatales provinciales.

Por el contrario, estos medios se relacionaban con los canales y productoras comerciales capitalinas para la compra de producciones (Masllorens, 2015; Bonavetti, 2016).

La creación del Consejo Federal de la Televisión Pública<sup>20</sup> contribuyó con este proceso de creciente interacción entre las estaciones estatales de todo el país. Al mismo tiempo, la mejora paulatina en la calidad de las producciones de Canal 7 motivó a que los medios provinciales aprovechen este espacio para acordar la cesión gratuita de estos contenidos en lugar de las “latas” compradas a actores comerciales (Falcón, 2016). El Consejo se mostró como una herramienta útil cuando facilitó canalizar a los canales provinciales los partidos del programa “Fútbol para Todos” que comenzó a transmitir la emisora estatal desde 2009<sup>21</sup>. Este acontecimiento lo terminó de visibilizar como espacio de confluencia de las televisoras estatales y universitarias. Previo a esto, los canales estatales provinciales tomaron sin costo la transmisión que hizo Canal 7 de los Juegos Olímpicos de Beijing en 2007, luego de adquirir los derechos correspondientes.

### **Las repetidoras de Canal 7 en la provincia de Mendoza**

En los primeros meses de 2007 se puso en funcionamiento la antena repetidora analógica de Canal 7 en San Rafael, en la provincia de Mendoza. La inclusión de esta ciudad en el plan de extensión del servicio de la emisora estatal, rubricado en el Decreto 84 de 2005, fue la respuesta a una solicitud con más de 10 mil firmas que envió un centro de jubilados de esa localidad en 2006 a la Secretaría de Medios. A pocos meses de su lanzamiento, el 30 de mayo de 2007, el juez federal de la provincia, Raúl Héctor Acosta, ordenó el cese provisorio de las transmisiones a partir de una pedido de amparo por inconstitucionalidad presentado por el grupo mediático Uno, propietario del Canal 6 en esa misma ciudad. Se trataba de la única señal hertziana analógica en el sur de esa provincia hasta el arribo de la repetidora. La decisión judicial motivó la apelación del Canal 7 y una movilización ciudadana en la comunidad en demanda del restablecimiento de las emisiones<sup>22</sup>. Además, la Federación Argentina de Trabajadores de Prensa (FATPREN) y el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) presentaron un *amicus curiae*<sup>23</sup> en el proceso judicial. Luego de tres meses sin señal, la Cámara Federal de Mendoza autorizó el funcionamiento de la repetidora. En el medio, en julio

<sup>20</sup> En septiembre de 2007 el SNMP organizó el Primer Encuentro de la Televisión Pública de la Argentina en el que participaron representantes de ocho canales. Un año más tarde se creó el Consejo Federal de la Televisión Pública durante el tercer encuentro de ese tipo. En 2014 ese espacio contaba ya con la participación de 23 canales.

<sup>21</sup> En agosto 2009 el Ejecutivo Nacional adquirió los derechos de televisión y afrontó la inversión en la producción de los partidos de primera división de la Asociación del Fútbol Argentino. Si bien la iniciativa era desarrollada por la Jefatura de Gabinete de Ministros, la pantalla de Canal 7 fue el espacio que transmitía la mayor cantidad de partidos, incluidos los más convocantes.

<sup>22</sup> Ver “Por la televisión pública” (12/6/2007). *Página 12* del 12 de junio de 2007.

<sup>23</sup> El *amicus curiae*, expresión latina que significa “amigo del tribunal”, refiere al mecanismo que contempla la presentación de un tercero ajeno al proceso que tiene un probado interés en el resultado del litigio.

y agosto de ese año, la Cámara de Diputados y el Senado Nacional emitieron sendas resoluciones para declarar la validez del Decreto 2368 del 2002 que hacía posible la instalación de la repetidora.

Luego fue el turno de la inauguración de la planta retransmisora en Mendoza capital a finales de 2007. Un mes después la jueza federal Olga Arrabal dispuso la suspensión de las emisiones ante el reclamo judicial de la empresa Jorge Estornell SA/ Supercanal, integrante del Grupo Uno, por interferir en su señal de televisión por cable. La situación generó también en este caso una campaña para la recolección de firmas y manifestaciones de organizaciones ciudadanas que reclamaron la continuidad de la repetidora<sup>24</sup>. Tres meses después de la interrupción, la Cámara Federal de Apelaciones de esa provincia revocó la medida de la jueza.

Los casos dan cuenta de la resistencia judicial de un grupo mediático privado-comercial a la presencia de una señal estatal accesible en el éter que permitía ampliar la oferta mediática sin requerir el pago de la televisión por cable. En estos casos situados en una provincia concreta se manifestaron obstáculos desde otros medios de comunicación a la política estatal de expansión de Canal 7. Además, los episodios demostraron la actividad de ciudadanos organizados que demandaron un canal de información alternativo a los existentes, esto es, que se movilizaron en reclamo de su derecho a la libertad de expresión. Al mismo tiempo, la demanda ciudadana permitió conocer la vigencia del acceso a las señales televisivas a través del éter, confirmada también por los llamados que recibía Canal 7 en esa época ante cada desperfecto técnico que las interrumpía (Nunzio, 2015).

## Conclusiones

A partir de las comprobaciones que se han plasmado en este trabajo es posible desagregar algunas conclusiones:

Los medios administrados por el SNMP arrastraban al menos dos décadas sin inversiones importantes en su aspecto infraestructural, lo que derivó en una situación de obsolescencia tecnológica y precariedades edilicias generalizadas, al tiempo que profundizó su rol subsidiario en el sistema, establecido legalmente.

Desde el 2005 hasta el cierre del periodo se comprueba la continuidad de una política estatal clara enfocada en la actualización tecnológica y edilicia para la producción, la transmisión y la ampliación de la difusión de las señales de Canal 7 y Radio Nacional. Esta política estatal incluyó instrumentos legales y presupuestarios específicos dispuestos por el Ejecutivo Nacional con los que intentaba dejar atrás la subsidia-

---

<sup>24</sup> Ver "Piden que vuelva a transmitir el Canal 7 de Buenos Aires" (31/1/2008). *MDZonline*. Disponible en: <http://www.mdzol.com/nota/28844>. Última consulta el 02/08/2016

riedad en el sistema de medios. Las medidas tuvieron como consecuencia el aumento en las posibilidades de acceso ciudadano (en las tres dimensiones del nivel referido a la elección) a los medios analizados para mayores sectores de la población del país. Sin embargo, esto se produjo en un contexto mediático dominado por los actores comerciales concentrados.

Se comprueba que la incorporación de nueva tecnología demandó la capacitación de los trabajadores de estos medios y la inclusión de nuevos profesionales.

Esta política incluyó iniciativas que aportaron diferentes opciones, más allá del pago de un servicio de televisión por cable, para que los ciudadanos accedan a los contenidos de los medios estatales analizados. Algunas de ellas fueron poco onerosas, como la expansión de sus señales analógicas por el éter a través de repetidoras o de la inclusión de sus producciones en canales provinciales. La inclusión de contenidos en plataformas de internet abrió otra vía de acceso a estos productos audiovisuales que si bien supone mayores costos (pues requiere conectividad de banda ancha y equipamiento electrónico pertinente) también ofrece la posibilidad de vinculación con una audiencia joven o residente en el exterior.

Pese a las mejoras reseñadas en las condiciones materiales, no fue totalmente saldada en el periodo analizado la deuda infraestructural en los medios del SNMP. Al mismo tiempo, Canal 7 no cubría la totalidad del territorio nacional con su señal hertziana, lo que lo alejaba del mandato de servicio público de cobertura de todo el país (tabla 2).

El proceso abierto y productivo de reconversión tecnológica y edilicia en los medios del SNMP se produjo en un contexto mediático marcado por: la alta retransmisión en las provincias de los contenidos producidos por los medios comerciales de la Ciudad de Buenos Aires; los altos niveles de concentración de la propiedad y la audiencia en los canales de televisión (de aire y de cable) y en las señales de radio; los altos niveles de suscripción a los servicios de televisión por cable; la participación secundaria de los medios del Estado nacional en el total de la oferta mediática; y el dominio de la lógica comercial en el sistema de medios.

Se subraya también el caso de las repetidoras de Canal 7 en Mendoza por la demanda ciudadana de acceso a los contenidos de la emisora y por la resistencia de actores privados a la incorporación de nuevos actores mediáticos.

**Tabla 2.** Índices del indicador de acceso ciudadano en el SNMP (2003-2009).

Indicador de acceso (elección)		
Nivel del indicador	Regulación y decisiones	Mapa empírico
Elección	Definición del servicio: Objetivos y obligaciones para el SOR distantes de los mandatos de servicio público (Ley 22.285, art. 35).	
	Reservas de espectro: Función subsidiaria y marginal (Ley 22.285). Quiebre legal del rol subsidiario (Decretos 2.368/02 y 1.214/03). Autorización para instalar repetidoras de Canal 7 (Decretos 84/05, 134/05 y 367/05). Autorización al SNMP para operar un sistema de televisión satelital (Decreto 943/09)	Situaciones referidas al <i>must carry</i> : Los servicios de TV por cable y satelital incluían en su grilla a Canal 7. Sin reglamentaciones de organización. Ubicación desfavorable de Canal 7 en la grilla de cable.
	Coberturas geográficas exigidas: Sin exigencia de coberturas geográficas.	Coberturas geográficas evidenciadas: 50% de la población cubierta con la señal hertziana de Canal 7. Cuarenta estaciones de la red federal de Radio Nacional. 8.740.000 habitantes con acceso por sistemas de pago directo con abono mensual.
	Modalidad de acceso: Acceso posible a Radio Nacional y Canal 7 por aire (cobertura parcial), servicios de cable y satelitales. Inicio de presencia en internet.	Modalidad de acceso evidenciada: Altos niveles de suscripción a los sistemas de televisión por cable (70% de la población).
		Disponibilidad de soportes (infraestructura): Obsolescencia tecnológica generalizada al comienzo del proceso. Proceso abierto de reconversión tecnológica y edilicia en medios del SNMP. Etapa de salvataje de la infraestructura de producción en Canal 7 y LRA 1.
		Participación de cada tipo de medios en la oferta total Escasa incidencia de los medios estatales nacionales. Alta retransmisión en provincias de contenidos de medios comerciales.
	Límites y condiciones a la concentración de la propiedad: Altos niveles de concentración autorizados (Ley 23.696/89, art. 65. Decreto 830/89. Ley 24.124/94. Decreto 1.005/99. Ley 25.750/03. Decreto 527/05. Dictamen 637/07 de la CNDC)	Concentración de la propiedad evidenciada: Altos niveles de concentración (cruzada) de la propiedad en televisión (de aire y por cable) y en radio. Centralización de la producción. Dominio de la lógica comercial.
Contexto socio-económico: salida de una crisis social y económica.		

Fuente: elaboración propia.

## Referencias

- Arnaldo, Félix (16/10/2015). Comunicación personal.
- Arroyo, L.; Becerra, M.; García Castillejo, A. & Santamaría, O. (2012). *Cajas mágicas: el renacimiento de la televisión pública en América Latina*. Madrid: Tecnos.
- Barbero, J.; Rey, G. & Rincón, O. (2000). Televisión pública, cultural y de calidad. En: *Gazeta*, 47, p. 50-61. Bogotá: Ministerio de Cultura.
- Bardoel, J. & d'Haenens, L. (2008). Reinventing public service broadcasting in Europe: prospects, promises and problems. *Media, culture & society*, 30, 337-355.
- Becerra, M. (2015). *De la concentración a la convergencia: política de medios en Argentina y América Latina*. Buenos Aires: Paidós.
- Becerra, M. & Mastrini, G. (2009). *Los dueños de la palabra: acceso, estructura y concentración de los medios en la América latina del siglo XXI*. Buenos Aires: Prometeo.
- Blumler, J. (1993). *Televisión e interés público*. Barcelona: Bosch.
- Bonavetti, Martín (7/04/2016). Comunicación personal.
- Botero Marino, Catalina (1/10/2015). Comunicación personal.
- Calcagno, N & Lerman, G. D. (dirs.) (2010). *Valor y símbolo: dos siglos de industrias culturales en la Argentina*. Buenos Aires: Secretaría de Cultura. Sistema de Información Cultural de la Argentina (SINCA).
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2010). *Estándares de libertad de expresión para una radiodifusión libre e incluyente: relatoría especial para la libertad de expresión de la Organización de Estados Americanos*. Washington, D.C.: OEA. CIDH. Disponible en: [http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/Radiodifusion\\_y\\_libertad\\_de\\_expresion\\_FINAL\\_PORTADA.pdf](http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/Radiodifusion_y_libertad_de_expresion_FINAL_PORTADA.pdf) (consultado: 3 mar. 2017).
- Comité Federal de Radiodifusión (COMFER) (2003). *Contenidos de la televisión abierta argentina: estudio de programación*. Buenos Aires: COMFER. Disponible en: <https://industriasdecontenido.files.wordpress.com/2010/08/arg-comfer-contenidos-de-la-tv-argentina-julio-2003.pdf> (consultado: 3 mar. 2017).
- Comité Federal de Radiodifusión (COMFER) (2009). *Contenidos de la televisión abierta argentina: origen de la producción, tipo de programas, estructura de propiedad*. *Hologramática*, 6 (11), p. 121-166. Lomas de Zamora: Universidad Nacional de Lomas de Zamora. Facultad de Ciencias Sociales. Disponible en: [http://www.cienciared.com.ar/ra/usr/3/871/hologramatica\\_n11v2pp121\\_166.pdf](http://www.cienciared.com.ar/ra/usr/3/871/hologramatica_n11v2pp121_166.pdf) (consultado: 3 mar. 2017).
- Falcón, Esteban (9/02/2016). Comunicación personal.
- Fuenzalida, V. (2001). *La televisión pública en América Latina: reforma o privatización*. Santiago: Fondo de Cultura Económica.

- García Caffi, Eduardo (10/05/2016). Comunicación personal.
- García Leiva, M. T. & Albornoz, L. (2012). Televisión digital terrestre: geopolítica, economía y diversidad. En: Albornoz, L. & García Leiva, M. T. *La televisión digital terrestre: experiencias nacionales y diversidad en Europa, América y Asia*. Buenos Aires: La Crujía Ediciones.
- Kitzberger, P. (2010). *The media activism of Latin America's leftist governments: does ideology matter?* Hamburg. Germany: Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien. German Institute of Global and Area Studies (GIGA). Institute of Latin American Studies (GIGA working papers; 151).
- Krakowiak, F. (2003). *Concentración y transnacionalización en las industrias culturales: surgimiento y consolidación de los conglomerados transnacionales de medios* [tesina de grado]. Buenos Aires: Carrera de Ciencias de la Comunicación, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Laboratorio de Industrias Culturales (2008). Televisión por cable en Argentina. *Click: boletín informativo del Laboratorio de Industrias Culturales*, 3 (12), p. 1-7.
- Latin American Multichannel Advertising Council (LAMAC) (2016). *Penetración de la TV paga en hogares: métricas Argentina* [en línea]. Coral Gables: LAMAC. Disponible en línea: <http://www.lamac.org/argentina/metricas/total-por-tv-paga> (consultado: 3 mar. 2017).
- Lázaro, Luis (15/04/2016). Comunicación personal.
- Linares, A. (2016). Los modelos de medios públicos en Uruguay, Paraguay y Brasil. *Derecom*, 20, p. 97-114. Madrid: Universidad Complutense. Disponible en: <http://www.derecom.com/secciones/articulos-de-fondo/item/94-los-modelos-de-medios-publicos-en-uruguay-paraguay-y-brasil> (consultado: 3 mar. 2017).
- López, Gustavo (21/01/2016). Comunicación personal.
- Lufrano, Rosario (29/10/2015). Comunicación personal.
- Mac Bride, S. et al (1987). *Un solo mundo, voces múltiples*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Maglieri, A. (2016). *Televisión pública y convergencia digital: políticas de emisión del Canal 7 de Argentina en las plataformas digitales, 2005-2015*. [Don Torcuato, Argentina]: Edit. Autores de Argentina.
- Masllorens, Enrique (13/11/2015). Comunicación personal.
- 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 Ediciones.
- Mattelart, A. (2006). Por una nueva ecología de la comunicación. En: Becerra, M. & Mastrini, G. (dirs.). *Periodistas y magnates. estructura y concentración de las industrias culturales en América Latina*. Buenos Aires: Prometeo.

- Moncalvillo, Adelina (17/05/2016). Comunicación personal.
- Nord, L. (2009). What is public service on the Internet?: digital challenges for media policy in Europe. *Observatorio (OBS\*) journal*, 3 (2), p. 24-39. Lisboa: Obercom. Disponible en: <http://obs.obercom.pt/index.php/obs/article/view/256/259> (consultado: 3 mar. 2017).
- Nunzio, Oscar (19/10/2015). Comunicación personal.
- Pasquali, A. (1991). ¿Qué es una radiodifusión de servicio público? En su: *El orden reina: escritos sobre comunicaciones*. Caracas: Monte Ávila.
- Seoane, María (23/05/2016). Comunicación personal.
- Tremblay, G. (2005). Mutaciones en las industrias culturales y comunicacionales y el espacio público. En: 5º Encuentro latino americano de economía política de la información, comunicación y cultura (ENLEPICC). [*Trabajos presentados*]. Salvador, Bahía, Brasil. Disponible en: <http://www.gepicc.ufba.br/enlepicc/GaetanTremblay.pdf> (consultado: 3 mar. 2017).
- UNESCO (1977). *Informe final de la Reunión sobre la autogestión, el acceso y la participación ciudadana en materia de comunicación*. Paris: UNESCO.
- UNESCO (2008). Indicadores de desarrollo mediático: marco para evaluar el desarrollo de los medios de comunicación social. Paris: UNESCO. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001631/163102S.pdf> (consultado: 3 mar. 2017).
- Williams, R. (2011). *Televisión: tecnología y forma cultural*. Buenos Aires: Paidós.

*Alejandro Linares*

La infraestructura para el acceso ciudadano en los medios estatales de la Argentina (2003-2009)