

Nueva reglamentación

# Los medios públicos en la discusión por una nueva ley de radiodifusión

por **Bernadette Califano** y **Eleonora Rabinovich**

## Resumen

La discusión sobre un nuevo marco regulatorio para la radiodifusión en Argentina, promovida a partir de la presentación del anteproyecto de ley de servicios de comunicación audiovisual del Poder Ejecutivo Nacional, en marzo de este año, incluye numerosas cuestiones de regulación impostergable para democratizar el sistema de medios del país. Entre ellas se halla la necesaria redefinición de los medios estatales para convertirlos en auténticos medios públicos no gubernamentales, sobre la cual se enfocará este artículo.

Se desarrollará en primer lugar la noción de servicio público en general y de radiodifusión en particular; se describirán los rasgos de los medios estatales en nuestro país; se detallarán las características que deberían guiar a los medios públicos de comunicación en consonancia con los estándares en materia de libertad de expresión; y se destacarán los rasgos positivos y negativos de la propuesta de regulación que se discute actualmente sobre este punto.

## Palabras clave

Servicio público – medios públicos – ley de radiodifusión – libertad de expresión

## Abstract

*The discussion on a new regulative frame for the radio-broadcasting in Argentina promoted from the presentation of the draft bill of law of audio-visual communication services of the Executive National Power, in march of this year, it includes numerous items of ineluctable regulation to democratize the media system of the country.*

*Among them there is situated the necessary redefinition of the state medias to turn them into authentic public not governmental medias, on which this article will be focused. First of all we will develop the notion of public service in general and especially about broadcasting; there will be described the features of the state medias in our country; There will be detailed the characteristics that they should guide to the public medias of communication in agreement with the standards in freedom of expression; and will be outlined the positive and negative features of the offer of regulation that is discussed nowadays on this point.*

## Key words

Public service – public medias – broadcasting law – freedom of expression

La discusión sobre un nuevo marco regulatorio para la radiodifusión en Argentina, promovida a partir de la presentación del anteproyecto de ley de servicios de comunicación audiovisual del Poder Ejecutivo Nacional, en marzo de este año, incluye numerosas cuestiones de regulación impostergable para democratizar el sistema de medios del país. Entre ellas se halla la necesaria redefinición de los medios estatales para convertirlos en auténticos medios públicos no gubernamentales, sobre la cual se enfocará este artículo.

La situación de la radiodifusión pública dista de ser alentadora en la Argentina, ya que históricamente se ha caracterizado por una constante confusión entre “lo público” y “lo gubernamental”. El diseño institucional vigente, la falta de una cultura de servicio público y la carencia de formas de planeamiento a largo plazo en materia de medios públicos no han propiciado el establecimiento de un sistema sólido e independiente. Pero los ciudadanos necesitamos tener acceso a una radiodifusión libre de la influencia política del gobierno y de las reglas que rigen el mercado, que garantice diversidad de perspectivas en el

### Bernadette Califano

bernacali@gmail.com

Docente y Licenciada en Ciencias de la Comunicación. Doctoranda en Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires (UBA). Integrante del Programa de Libertad de Expresión de la Asociación por los Derechos Civiles (ADC).

### Eleonora Rabinovich

erabinovich@adc.org.ar

Docente y abogada, UBA. Periodista y Master en Estudios Latinoamericanos, *New York University*. Ex becaria *Fulbright*. Docente. Dirige el Programa de Libertad de Expresión de la Asociación por los Derechos Civiles (ADC).

tratamiento de la información y una programación variada y de calidad, articulada con las necesidades informativas, culturales, educativas y sociales de la población<sup>1</sup>.

En este artículo se abordarán dichas cuestiones. En primer lugar, se conceptualizará la noción de servicio público de radiodifusión, para luego describir las características particulares de los medios estatales argentinos. A continuación, se analizará la importancia y el rol de los medios de comunicación públicos con relación al ejercicio del derecho a la libertad de expresión y los lineamientos que deberían guiarlos para garantizar efectivamente este derecho. Finalmente, se hará referencia al contenido del anteproyecto de ley de servicios de comunicación audiovisual y a los proyectos de ley de radiodifusión presentados en el Congreso Nacional en lo relativo a este tema.

### La noción de servicio público

Si bien existen discusiones acerca de la definición exacta del concepto de servicio público, se distinguen claramente dos tradiciones: la europea y la norteamericana. La primera se refiere a aquellas actividades consideradas de interés general por una colectividad, que no pueden abandonarse a la iniciativa privada y a las leyes del mercado, razón por la cual el Estado asume su responsabilidad y control. Por el contrario, la noción norteamericana (*public utilities*) se vincula con aquellas empresas cuya actividad es definida legalmente como “afectada por un interés público”, es decir, por ser consideradas de utilidad pública (Tremblay, 1988). Por lo tanto, esta definición es menos abarcadora que la anterior, pues

supone que el Estado debe establecer sólo el marco regulatorio general y las condiciones para evitar que se generen abusos en detrimento del interés público.

Ambas nociones comparten el concepto de interés general, que es definido en todos los casos por el Estado, más allá de si la gestión cotidiana del servicio público se encuentra en manos de empresas privadas o públicas. En tanto derecho que debe ser garantizado a todos los ciudadanos, el Estado debe garantizar que estos servicios existan, sean accesibles para todos los ciudadanos, les sean provistos en forma continua y se actualicen o mejoren periódicamente.

Durante mucho tiempo se argumentó también que la característica de servicio público se basaba en su condición de “monopolio natural”, pues por motivos económicos era ineficiente contar con más de un tendido de red, siendo éste suficiente para satisfacer las necesidades de todos y, en algunos casos, una superposición de tendidos hubiera sido perjudicial. Sin embargo, tras el desarrollo de las tecnologías digitales, el principio de indivisibilidad para los servicios públicos comenzó a ser cuestionado.

A la hora de definir un servicio público de radiodifusión, Mastrini (1995, 2009) explica que estas nociones fueron puestas a consideración. Los defensores de la radiodifusión de servicio público argumentaron la característica de “monopolio natural” de la red, ya que, si bien el espectro radioeléctrico es divisible, se caracteriza principalmente por ser finito y con un número limitado de frecuencias, por lo que se justificaba la administración del Estado en su reparto. Éste fue el principal argu-

mento esgrimido por los defensores de los servicios públicos de radiodifusión en Europa. Sin embargo, esta justificación perdió su sustento con la digitalización de las señales. De todas formas, los principios de acceso universal, continuidad y actualización son aplicables a la provisión de los servicios públicos de radio y televisión.

En Europa, de 1920 a 1980, casi todos los medios de radiodifusión fueron considerados servicios públicos, por lo que su administración estuvo a cargo del Estado, mediante la creación de corporaciones públicas. A fin de que pudieran alcanzar la misión basada en la triada “informar, educar y entretener” (mandato que tuvo variaciones según los países<sup>2</sup>), se les otorgó un conjunto de privilegios y se les impuso una serie de obligaciones. Entre los privilegios se encontraban el monopolio de los servicios de radio y televisión, con el objetivo de alejar el peligro de la competencia, y la posibilidad de financiarse a través de un canon o licencia pagado por los poseedores de aparatos receptores, lo que les permitía no someterse a la influencia de la publicidad. Entre las contrapartidas se hallaban la obligación de proveer un servicio universal que cubriera todo el territorio nacional, brindar una programación balanceada que cubriera los intereses de los distintos sectores poblacionales, promover la cultura nacional y ceder su antena cuando así lo requiriesen cuestiones de Estado<sup>3</sup>.

Todos los sistemas de televisión pública de la Europa Occidental fueron pluralistas, señala Blumler (1993), en el sentido que brindaban una oferta de comunicación variada y diversa, representativa de las opi-

niones e inquietudes de una amplia gama de fuerzas sociales, y sus consejos de administración estaban compuestos por representantes de distintos grupos sociales, políticos y culturales.

En América Latina, por el contrario, los servicios de radiodifusión han tenido desde su origen una orientación marcadamente comercial, en consonancia con la concepción norteamericana, y han sufrido una fuerte influencia gubernamental. Así, las emisoras estatales quedaron bajo la órbita de los gobiernos de turno, en lugar de bajo instituciones públicas creadas para tal fin.

Investigadores latinoamericanos han insistido en la necesidad de fortalecer la radiodifusión de servicio público en la región, ya que su fortalecimiento constituye la única garantía de alcanzar mayor libertad de expresión y más pluralismo, contribuyendo así a robustecer los regímenes democráticos. Entre ellos se destaca el venezolano Antonio Pasquali (1991), quien ha puntualizado que los servicios públicos de radio y televisión deberían ser doblemente independientes: tanto del poder político (gobiernos de turno) como del poder económico (es decir, no estar sujetos a ser rentables económicamente). Por otra parte, deberían ser financiados por fondos del erario público, bajo la premisa de que quien financia el servicio es el mismo que quien lo recibe, lo que le otorgaría una mayor legitimidad. Entre otras recomendaciones, el autor postula la necesidad de que las emisoras sean participativas y que brinden una programación de alta calidad, por medio de redes de transmisión multilaterales, bajo una forma de uso complementario (es decir, colaborar con el sector privado para elevar el nivel general de la radiodifusión y no competir con él por la audiencia).

## Breve historia de los medios estatales en la Argentina

Los medios de radiodifusión gestionados por el Estado en nuestro país no se corresponden estrictamente con la definición de “medios públicos” ya que carecen de mandato como servicio público y su integración es definida, exclusivamente, por la decisión del Poder Ejecutivo Nacional: ni el Parlamento ni la sociedad civil tienen potestad para influir en su dirección, programación o contenidos. Su financiamiento depende de la publicidad y de los aportes del presupuesto estatal.

Las emisoras estatales integran actualmente el Sistema Nacional de Medios Públicos (SNMP), creado por Decreto N° 94 de 2001 con el objetivo de centralizar la administración de *Canal 7*, las emisoras integrantes del Servicio Oficial de Radiodifusión y la agencia de noticias *Telam S.E.* El Decreto 2.507/02 quitó a *Telam* de la órbita del SNMP y, a raíz de una serie de irregularidades, el SNMP fue intervenido por medio de sucesivas disposiciones de los presidentes Eduardo Duhalde y Néstor Kirchner. Al asumir este último, el SNMP pasó a ser controlado por la Secretaría de Medios de Comunicación (Decreto 624/03) y su intervención perduró hasta octubre de 2007, cuando se nombró a un directorio al frente del organismo.

El sistema de medios audiovisuales argentinos se encuentra casi exclusivamente orientado comercialmente, por lo que la programación de las emisoras se decide sobre la base del *rating*. Los medios estatales no escapan a esta lógica, pese a lo cual su influencia en el sistema de medios de comunicación es marginal en términos de dicho parámetro.

Por otra parte, la Ley de Radiodifusión 22.2285 aún vigente otorgaba un rol subsidiario a los me-

dios públicos, pues la presencia de repetidoras del canal estatal estaba permitida solamente en aquellas zonas donde no concurriese la actividad privada. Por medio del Decreto 2.368/02 de Eduardo Duhalde se modificó esta disposición para que sea el Poder Ejecutivo Nacional el que decida la localización de repetidoras en el interior del país. De esta forma, el gobierno de Néstor Kirchner implementó una política destinada a expandir la cobertura de la radio y la televisión pública, que se encontraba estancada desde la década de 1.980. Por medio del Decreto 84 del 8 de febrero de 2005 se promovió la instalación de 18 nuevas repetidoras del Canal 7 en todo el país<sup>4</sup>.

En Argentina existen 45 canales de televisión abierta operativos en todo el país (sin contar sus repetidoras). Sin embargo, estas señales no se encuentran distribuidas de manera uniforme a lo largo del territorio nacional: sólo 10 provincias tienen más de una señal abierta de televisión, mientras que la provincia de Catamarca no cuenta con ninguna y sólo recibe televisión desde provincias vecinas. La televisión comercial se concentra en los núcleos urbanos principales, y en varias de las capitales provinciales menos pobladas el acceso a la televisión abierta sólo puede hacerse a través de emisoras estatales provinciales<sup>5</sup>.

Dado este marco de situación, se hace imperioso que las emisoras estatales consagren el derecho universal a recibir información por medio de una completa cobertura territorial, haciendo posible el mandato de universalidad en el acceso que debería guiar a los servicios públicos.

Por otra parte, los sucesivos gobiernos –tanto nacionales como provinciales– se han mostrado incapaces de dotar al país de una legis-

lación que regule el funcionamiento de los medios públicos y garantice la satisfacción del derecho ciudadano a una información plural. A fines de 1999 el Congreso de la Nación aprobó la Ley 25.208 que creaba Radio y Televisión Argentina (RTA), y establecía un marco regulatorio específico y con características de mandato de servicio público para los medios estatales. Sin embargo, esta norma fue vetada por el ex presidente de la Nación Fernando de la Rúa pocos días después de su sanción.

Entre otros rasgos destacables, la Ley RTA establecía en su artículo 6° que “todo habitante de la República Argentina deberá tener garantizado el acceso gratuito de las señales originadas por RTA”, y especificaba el carácter de los servicios que debían prestar las emisoras estatales, incluyendo un servicio básico (con programación destinada al público en general), servicios culturales y de información (destinados a sectores específicos de la población) y servicios especiales (para satisfacer las necesidades de grupos culturales minoritarios y aquellas relacionadas con problemas de salud, sanitarios, de emergencias y otros en todas las regiones del país). Se instituía, además, en lo referente a los contenidos de la programación, el mandato de asegurar a toda la población el derecho a una información plural e imparcial, y la prohibición de favorecer unilateralmente a ningún partido o grupo político, como tampoco a intereses especiales de tipo económico. Finalmente, su directorio era designado por una Comisión Bicameral permanente del Congreso Nacional, integrada por quince diputados y diez senadores.

Estas características, sobre todo la relativa a la composición del direc-

torio y la restricción relacionada con los contenidos de tipo político partidario, se torna sumamente relevante en el marco de la tradición de medios estatales fuertemente vinculados con los gobiernos de turno en nuestro país. Esta problemática, que pareciera intrínseca a los medios públicos argentinos, ha sido un problema que ha preocupado a investigadores y legisladores por igual. En esta línea se inscribió, por ejemplo, el proyecto de ley de radiodifusión del Consejo para la Consolidación de la Democracia (CoCoDe). Este proyecto, que nunca se transformó en ley, promovía la creación de dos entes públicos de radiodifusión diferenciados: uno gubernamental, que permitiera a los gobiernos emitir sus mensajes a través de emisoras claramente identificadas, y otro no gubernamental, con objetivos comunicacionales equidistantes tanto del ente gubernamental como de los privados, ofreciendo una programación de calidad que garantizase pluralismo, diversidad, imparcialidad y una amplia participación comunitaria.

En síntesis, en la base de los problemas que han afectado a los medios de comunicación en manos del Estado en la Argentina se encuentra la discrecional intervención por parte del Poder Ejecutivo y su falta de mandato como servicio público.

### **Medios públicos y libertad de expresión**

El derecho a la libertad de expresión es imprescindible para la vigencia del sistema democrático de gobierno. Es por ello que diversos instrumentos de derechos humanos, que cuentan con jerarquía constitucional en Argentina, de conformidad

con el artículo 75° inciso 22 de la Constitución Nacional –entre ellos la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 19°), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 13°), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 19°) y la Convención Internacional de los Derechos del Niño (artículo 13°)– entienden que el derecho a la libertad de expresión adquiere en los sistemas democráticos una dimensión individual y una colectiva<sup>6</sup>.

De acuerdo a esta doble dimensión la libertad de expresión, además de proteger el derecho individual del emisor, garantiza el derecho de todas las demás personas a acceder a la mayor cantidad y diversidad de informaciones e ideas, como requisito del debate robusto que exige el sistema democrático para su buen funcionamiento. De esta manera, la pluralidad de fuentes de información y medios de comunicación representa una exigencia indispensable para el efectivo ejercicio de este derecho, tal como han señalado tanto la Corte como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

Según la Corte Interamericana, “son los medios de comunicación social los que sirven para materializar el ejercicio de la libertad de expresión, de tal modo que sus condiciones de funcionamiento deben adecuarse a los requerimientos de esa libertad. Para ello es indispensable, *inter alia*, la pluralidad de medios y la prohibición de todo monopolio respecto de ellos, cualquiera sea la forma que pretenda adoptar (...)”<sup>7</sup>. La promoción de la diversidad informativa es responsabilidad del Estado, según señaló la Corte en el fallo sobre el caso del periodista ar-

gentino Eduardo Kimel: “El Estado no sólo debe minimizar las restricciones a la circulación de la información sino también equilibrar, en la mayor medida de lo posible, la participación de las distintas informaciones en el debate público, impulsando el pluralismo informativo”<sup>8</sup>.

Por su parte, la CIDH ha establecido que “la libre circulación de ideas y noticias no es concebible sino dentro de una pluralidad de fuentes de información”<sup>9</sup>. Sobre este punto también se ha pronunciado la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH estableciendo que: “La libertad de expresión implica además que los ciudadanos tengan la posibilidad de acceder a diversas fuentes de información, incluyendo opiniones e ideas, así como a una variedad de expresiones artísticas y culturales (...)”<sup>10</sup>.

De acuerdo a estos principios y sus interpretaciones, entonces, el Estado argentino se ha comprometido a adoptar medidas tendientes a satisfacer con alcance universal el derecho a emitir, recibir y buscar informaciones y opiniones de toda índole, en condiciones que garanticen la pluralidad informativa, lo que incluye la existencia de diversos tipos de medios.

Los medios públicos cumplen un rol fundamental en este esquema, ya que a través de ellos se puede ofrecer una pluralidad de perspectivas, dando voz a distintos sectores de la sociedad, sin enrolarse en ninguna corriente específica de opinión, de modo tal que se asegure el derecho de la población a acceder a una información diversa. Las emisoras públicas constituyen una alternativa para aquellos intereses que no son tomados en cuenta por los medios privados y en ese sentido ambos deben coexistir<sup>11</sup>.

Una radiodifusión de servicio público debe perseguir objetivos so-

ciales y culturales. Entre los primeros se halla el acceso de toda la población a su servicio y la protección del derecho a la libertad de expresión y a la información. Entre los segundos, la promoción de la creación, la educación y la cultura nacional, por medio de una programación diversificada, que represente el espectro de culturas presente en la sociedad. En tanto estos fines no se conjugan automáticamente con los objetivos del mercado, es preciso una regulación estatal que los garantice<sup>12</sup>.

En suma, el Estado debe cumplir un rol activo promoviendo la construcción y el fortalecimiento de medios públicos independientes, que respondan a demandas del público y no a intereses del gobierno o comerciales particulares, que aporten información diversa y confiable, con llegada efectiva a toda la población.

### **Aportes para una discusión sobre la estructura de los medios públicos**

En el marco del debate por una ley de servicios de comunicación audiovisual, en este apartado se analizarán los rasgos principales de la propuesta gubernamental en lo relativo a las características generales, objetivos y obligaciones, autoridades y modo de financiamiento de los medios públicos. Asimismo, se hará referencia a los rasgos salientes de los proyectos de ley de radiodifusión presentados en el Congreso Nacional<sup>13</sup> y se brindarán algunos lineamientos teóricos que deberían guiar a los principios expuestos.

#### **A. Características generales**

El anteproyecto gubernamental reserva explícitamente frecuencias radioeléctricas de manera inderogable para el canal y la radio estatales, los Estados provinciales y municipales, y las universidades

nacionales. Del mismo modo, el proyecto de ley de radiodifusión del diputado Roy Cortina específica reservas de frecuencias para los Estados nacional, provinciales y municipales. Los otros proyectos de radiodifusión también asignan frecuencias para los medios estatales en todas sus jurisdicciones.

El reconocimiento del Estado como un actor complementario y no subsidiario de los medios privados –tal como lo establecía la redacción original de la Ley de radiodifusión 22.285– supone un rol estatal activo en materia de promoción del acceso al derecho a la información. De esta forma, el Estado, en sus distintos niveles, debe fomentar la instalación de repetidoras de las emisoras de radiodifusión públicas, sin tener en cuenta la existencia o no del sector privado, cubriendo con ellas todo el territorio nacional.

#### **B. Objetivos y obligaciones**

Los objetivos y obligaciones que debe tener un medio público se encuentran adecuadamente representados por los artículos 106º y 107º de la propuesta de ley oficial de servicios de comunicación audiovisual. Sin embargo, entendemos que, aunque se señala entre los objetivos “respetar y promover el pluralismo político, religioso, social, cultural y étnico”, sería conveniente incorporar la prohibición explícita de favorecer unilateralmente a partidos o grupos de poder, y la obligación de contribuir al debate público y al pensamiento crítico, asegurando una programación que emita una amplia variedad de puntos de vistas y perspectivas, con una cobertura imparcial y equilibrada de los temas de interés público.

Con relación a los proyectos de ley presentados en el Congreso, se destaca en este aspecto la propuesta de Vázquez de Tabernise, Sylvestre

Begniss y Morgado, que en su artículo 103° establece que los servicios de radiodifusión en manos estatales deberán prestar servicios audiovisuales segmentados según se dirijan a la población en general, sectores delimitados de la población o sectores con necesidades específicas.

En el año 2004, la Asociación por los Derechos Civiles presentó el documento “Una radiodifusión pública para la democracia”, donde señalaba una serie de principios que deberían guiar el funcionamiento de la radio y la televisión públicas. Allí señalaba que el rol de los medios públicos debe ser el de garantizar el acceso a una radiodifusión libre de la influencia política del gobierno y de las reglas que rigen el mercado, que asegure una diversidad de perspectivas en el tratamiento de la información y una programación variada y de calidad. Estos medios deben actuar como espacios de información pluralistas y foros de intercambios abiertos para toda la comunidad, procurando, asimismo, expandir las posibilidades de producción y generación de contenidos por parte de la población.

### **C. Autoridades de regulación**

Para que los medios públicos cumplan con el importante rol social que tienen asignado es condición esencial asegurar su independencia tanto del gobierno como de cualquier grupo de interés particular, así como establecer una estructura institucional que consolide una dirección capaz de actuar con independencia de criterio. Si bien son varios los factores que deben tenerse en cuenta en la búsqueda de independencia de los medios públicos, uno de los más importantes se relaciona con su administración y dirección.

En este sentido, al frente de los medios públicos debería encontrarse un Directorio al margen de presiones políticas o de otra naturaleza, que no intervenga en la gestión cotidiana de los medios<sup>14</sup>. Su autonomía e independencia institucional deberían estar garantizadas y protegidas por ley. En su composición deberían respetarse no sólo requisitos individuales de los miembros (establecidos correctamente por los artículos 115° y con el régimen de incompatibilidades del artículo 117° del anteproyecto de ley de servicios de comunicación audiovisual), sino también colectivos, tales como equilibrio de género, pluralismo político, proporción en materia de especialidades y representatividad regional.

La estructura y designación de los miembros del Directorio debe tener por objetivo prevenir una indebida influencia por parte de cualquier fuerza política particular. En el anteproyecto gubernamental, se propone un Directorio integrado por cinco miembros, tres de ellos elegidos directamente por el Poder Ejecutivo Nacional y dos, por la Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual, a propuesta de los bloques parlamentarios (uno en representación de la segunda minoría y otro, de la tercera). Esta mayoría de directores elegidos por el Ejecutivo no es adecuada en el contexto de nuestro país para cumplir con el objetivo de garantizar una estructura independiente del gobierno de turno.

Otro punto a tener en cuenta se relaciona con el proceso de designación de los miembros del Directorio. Es conveniente incorporar un mecanismo que fomente la transparencia y que permita la participación de la

sociedad civil, incluyendo por ejemplo la publicación de antecedentes de los candidatos, un período para la presentación de observaciones o impugnaciones por parte de la ciudadanía, y audiencias públicas en las que los candidatos presenten su visión sobre los medios públicos y su proyecto de trabajo. La designación final debería estar acompañada de un informe fundado que considere los resultados de la consulta ciudadana. Un mecanismo de estas características ha sido implementado en Argentina por medio del Decreto 222/03 para el nombramiento de los miembros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación<sup>15</sup>.

Finalmente, es preciso distinguir la independencia del Directorio de la independencia editorial, que es el verdadero objetivo. En algunos países el rol del Directorio se encuentra expresamente restringido a la supervisión general, de modo que no interfiera con las decisiones diarias. Esta distancia le permite ser un punto de encuentro entre los medios y las autoridades, sin comprometer la independencia editorial. En esta línea, podría incorporarse dentro del mandato del Directorio una cláusula que explícitamente estableciera la prohibición de entrometerse en el quehacer cotidiano de los medios o en la línea editorial de su personal, conservando el monitoreo del cumplimiento de los objetivos expuestos<sup>16</sup>.

Una de las novedosas propuestas del anteproyecto gubernamental es la de la creación de un Consejo Consultivo Honorario de los Medios Públicos, integrado por quince miembros representativos de universidades, sindicatos, ONGs, gobiernos jurisdiccionales, el Consejo Federal de Educación y productores de con-

tenidos. Sin embargo, este Consejo dependería física y financieramente, y en términos de personal del Directorio. Se trata de un órgano que ejercería el control social del cumplimiento de los objetivos establecidos para los medios públicos, con facultades para hacer aportes al Directorio y convocar audiencias públicas, entre otras funciones.

Por último, los medios provinciales y municipales deben también operar como medios públicos no gubernamentales; y una ley de radiodifusión debería establecer al menos un principio general sobre la independencia y estructura de estos medios. En este sentido, se destaca la propuesta presentada por el diputado Roy Cortina, que dispone específicamente que “la gestión de los servicios de radiodifusión públicos-estatales está a cargo de los organismos autárquicos que sean creados a tal fin y según corresponda, por ley nacional, ley provincial, ley de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires u ordenanza municipal. Tales organismos deben gozar de autonomía administrativa, económica y técnica e independencia funcional e institucional respecto del gobierno correspondiente”.

#### **D. Financiamiento**

Una de las mayores amenazas para las emisoras públicas radica en la falta de fondos suficientes para llevar a cabo su función con independencia de criterio y calidad en sus contenidos. La ley debe establecer claramente el mecanismo de financiamiento de los medios públicos, el que debe ser suficiente, apropiado y estable: suficiente para poder lograr sus objetivos, apropiado teniendo en cuenta el rol que cumplen, y estable con relación a su sostenimiento a lo largo del tiempo, lo que permite la planificación.

En el documento “Una radiodifusión

pública para la democracia”, la Asociación por los Derechos Civiles ha señalado que el financiamiento de los medios estatales debe provenir sustancialmente de fondos públicos, si bien también puede contemplarse la conveniencia de establecer sistemas mixtos como el que propone el anteproyecto del Ejecutivo, que incluye asignaciones presupuestarias estatales, publicidad, un porcentaje de los gravámenes de radiodifusión, comercialización de contenidos, auspicios o patrocinios y legados o donaciones. En estos casos, es central que la posibilidad de emitir publicidad no desvirtúe la razón de ser de las emisoras públicas ni inflencie su programación.

En síntesis, el anteproyecto de Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual del Poder Ejecutivo presenta una estructura que supera muchas de las fallas del sistema actual –por ejemplo en lo concierne al mandato de servicio público– incorporando instituciones novedosas y positivas como el Consejo Consultivo Honorario, pero adolece de algunos de los requisitos que debiera tener un sistema de medios estatales para ser verdaderamente público e independiente, en particular en lo que hace a la integración del Directorio.

#### **Palabras finales**

El desarrollo de medios públicos independientes –en condiciones de complementariedad y no de subsidiariedad con los medios privados– es un paso adelante hacia la plena vigencia de la libertad de expresión, garantizada en los instrumentos internacionales suscriptos por nuestro país, y debiera constituir una política comunicacional de Estado traducida en instrumentos legales.

Los medios públicos cumplen un importante rol social en la provisión

de información y contenidos, por lo que deben ser independientes económica y políticamente, y garantizar su llegada a toda la población, a fin de fortalecer el debate público y permitir el crecimiento de una ciudadanía informada y comprometida con los asuntos públicos. Una discusión sobre una nueva ley de radiodifusión no debe soslayar ninguna de estas cuestiones.

## Notas

1 Véase ADC, 2003.

2 Blumler (1993) señala que los documentos jurídicos fundacionales de los canales públicos recibieron mandatos de muy vaga formulación que ofrecían una gran flexibilidad de interpretación y una escasa necesidad de aplicación legislativa.

3 Véase sobre este tema Mastrini, 1995, 2009.

4 En el marco de las medidas tomadas en materia de medios públicos bajo la administración de Néstor Kirchner hay que destacar también el lanzamiento, en 2006, del canal *Encuentro*, del Ministerio de Educación de la Nación, como parte del proyecto Educ.ar, con el objetivo principal de servir como complemento de la educación escolar.

5 Véase COMFER, 2009.

6 Corte IDH. La Colegiación Obligatoria de Periodistas (artículos 13° y 29°, Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva 5 (OC5/85) del 13 de noviembre de 1985, párrafos 30-33.

7 Corte IDH. La Colegiación Obligatoria de Periodistas (artículos 13° y 29°, Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, Serie A, No 5, párr. 34.

8 Corte IDH, caso "Kimel c/Argentina", sentencia del 2 de mayo de 2008.

9 CIDH, Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en Caso Ivcher Bronstein, p. 27.

10 Informe anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión 2004, Capítulo V: "Violaciones indirectas a la libertad de expresión", párr. 18 y 20. En este punto, el Principio 12 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión elaborada por la Relatoría y aprobada por la CIDH en el año 2000 tiene particular relevancia ya que señala: "Los monopolios u oligopolios en la propiedad y control de los medios de comunicación deben estar sujetos a leyes antimonopólicas por cuanto conspiran contra la democracia al res-

tringir la pluralidad y diversidad que asegura el pleno ejercicio del derecho de la libertad de información de los ciudadanos. En ningún caso esas leyes deber ser exclusivas para los medios de comunicación. Las asignaciones de radio y televisión deben considerar criterios democráticos que garanticen una igualdad de oportunidades para todos los individuos en el acceso a los mismos". La Relatoría ha dicho que "esta provisión no limita en manera alguna la obligación del Estado de garantizar a través de la legislación la pluralidad en la propiedad de los medios" (Informe anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión 2004, Capítulo V, párrafos 93 y 94; el énfasis ha sido agregado). En la misma línea se inscribe la "Declaración Conjunta Sobre Diversidad en la Radiodifusión", emitida en diciembre de 2007 por el Relator Especial de la Organización de Estados Americanos (OEA) sobre Libertad de Expresión, el Relator Especial de Naciones Unidas sobre Libertad de Opinión y de Expresión, el Representante de la Organización para la Seguridad y la Cooperación Europeas (OSCE) sobre Libertad de los Medios de Comunicación y la Relatora Especial de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP) sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información, que destaca "la importancia fundamental de la diversidad en los medios de comunicación para el libre intercambio de información e ideas en la sociedad, en términos de dar voz y satisfacer tanto las necesidades de información como otros intereses de todos y todas". En particular, dicha declaración señala que la diversidad tiene una naturaleza compleja "que incluye la diversidad de medios de comunicación (tipos de medios) y de fuentes (propiedad de los medios), así como la diversidad de contenido (producto de los medios)" y sostiene que "los diferentes tipos de medios de comunicación –comerciales, de servicio público y comunitarios– deben ser capaces de operar en, y tener acceso equitativo a todas las plataformas de transmisión disponibles".

11 Véase Artículo XIX, 2002.

12 Véase Tremblay, 1988.

13 Los proyectos de ley de radiodifusión que se encuentran bajo tratamiento en el Congreso Nacional son los de los legisladores Cortina (Expte. 0861-D-2009); Vázquez de Tabernise, Sylvestre Begnis y Morgado (Expte. 6767-D-2008); Alcuaz, Linares, Peralta y Morán (Expte. 2023-D-2008) y Giudice, Baragiola, Garin De Tula y Lozano (Expte. 4369-D-2006, reingresado como Expte. 0016-D-2008).

14 El Consejo Europeo ha mencionado que "las reglas que gobiernan el status de los cuerpos directivos de las emisoras públicas, especialmente en cuanto a la designación de sus miembros, deben ser definidas de manera tal que se evite cualquier riesgo de intervención política o de otra naturaleza" (Recomendación N° R (96) 10 sobre la garantía de independencia de las organizaciones que prestan servicios de radiodifusión pública).

15 En este sentido, una ley modelo para emisoras de servicio público elaborada por la organización Artículo XIX (2005) señala que al frente de las emisoras de servicio público debería hallarse una Junta Directiva nombrada por la cámara baja del parlamento, a propuesta de la sociedad civil y de organizaciones profesionales, en un proceso transparente que permita la participación pública.

16 Véase Artículo XIX, 2005.



## Bibliografía

ARTÍCULO XIX. "Acceso a las ondas. Principios sobre la normativa de libertad de expresión y la regulación de la difusión de radio y televisión", serie de Estándares Internacionales, Londres, abril de 2002.

----- "Una ley modelo para emisoras de servicios públicos", Serie de estándares internacionales, Londres, 2005.

ASOCIACIÓN POR LOS DERECHOS CIVILES (ADC). "Una radiodifusión pública para la democracia. Principios básicos sobre el funcionamiento de la Radio y la Televisión Públicas", Buenos Aires, 2003, disponible en [www.adc.org.ar](http://www.adc.org.ar)

[www.censuraindirecta.org.ar](http://www.censuraindirecta.org.ar)

----- "Una radiodifusión pública para la democracia. Propuestas para mejorar el funcionamiento de los medios públicos nacionales", Buenos Aires, 2004. Disponible en: [www.adc.org.ar](http://www.adc.org.ar)

[www.censuraindirecta.org.ar](http://www.censuraindirecta.org.ar)

----- "*Principles for a public interest communications environment: access and content diversity in Argentina*", Buenos Aires, mimeo, 2009.

BLUMLER, Jay. *Televisión e interés público*, Bosch, Barcelona, 1993.

COMITÉ FEDERAL DE RADIODIFUSIÓN (COMFER). "Informe de Contenidos de la Televisión Abierta Argentina, diciembre 2008-enero y febrero 2009", Buenos Aires, 2009.

CONSEJO PARA LA CONSOLIDACIÓN DE LA DEMOCRACIA. *Proyecto y dictamen del Consejo para la Consolidación de la Democracia*, EUDEBA, Buenos Aires, 1988.

MASTRINI, Guillermo. "Medios públicos y derecho a la comunicación", en *Mutirao de Comunicacao América Latina y el Caribe*, 1 de junio de 2009.

----- "Servicio público en Europa, dinámica de un concepto", en *Causas y Azares*, No 3, primavera de 1995.

PASQUALI, Antonio. "¿Qué es una radiodifusión de servicio público?", en *El Orden Reina*, Monte Avila Ed., Caracas, 1991.

TREMBLAY, Gaëtan. "La noción de servicio público", en *Telos*, N° 14, Madrid, junio-agosto de 1988.