

HACIA UNA CRÍTICA DE LOS MODELOS IDEALES DE TELEVISIÓN PÚBLICA EN AMÉRICA LATINA

Un acercamiento desde la experiencia argentina

Victor Taricco

Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de Buenos Aires

vtaricco@gmail.com

Recibido: 6 de agosto de 2018

Aceptado: 16 de noviembre de 2018

Resumen

El debate sobre qué es y cuál es la misión de la televisión de propiedad estatal atraviesa la constitución misma del campo de la comunicación en América Latina. De origen europeo, los Servicios Públicos de Radiodifusión, se han presentado desde siempre como la contracara de la televisión comercial norteamericana o el modelo ideal a seguir frente a las televisoras gubernamentales latinoamericanas.

En la historia reciente de la región, se pudo constatar el crecimiento y el fortalecimiento de las televisoras de propiedad estatal, aunque en notable disidencia con los modelos ideales de televisión pública latinoamericanos, principalmente en cuestiones referidas con el pluralismo, el sesgo de sus agendas informativas y el desequilibrio en las representaciones de oficialismo y oposición.

Este trabajo, a través del análisis de dos estudios realizados en los años 2013 y 2014, por la Defensoría del Público de la Nación y por la Carrera de Ciencias de la Comunicación de la UBA respectivamente, se propone reflexionar sobre las tensiones existentes entre modelos ideales y experiencias concretas, a través de las nociones de pluralismo interno y pluralismo externo.

Palabras clave: Televisión Pública, modelos ideales, pluralismo, espacio público, democracia.

TOWARDS A CRITIQUE OF THE IDEAL MODELS OF PUBLIC TELEVISION IN LATIN AMERICA

An approach from the Argentine experience

Abstract

The debate on what is and what is the mission of television of state ownership through the constitution of the same field of communication in Latin America. Of European origin, the public services of broadcasting, have been presented as always in the opposite side of the American commercial television or the ideal model to follow in front of the Latin American television.

In the recent history of the region, one can see the growth and operation of state-owned television stations, although in notable dissidence with the ideal models of public television in Latin America, mainly in the issues related to pluralism, the bias of its informative agendas The imbalance in the representations of officialism and opposition.

This work, through the analysis of the studies carried out in 2013 and 2014, by the Ombudsman's Office of the Nation and by the Career of Communication Sciences of the UBA, respectively, intends to reflect on the tensions between the modes ideals and concrete experiences, through the notions of internal pluralism and external pluralism.

Keywords: Public Television, ideal models, pluralism, public sphere, democracy.

Hacia una crítica de los modelos ideales de televisión pública en América Latina. Un acercamiento desde la experiencia argentina

Mucho se ha escrito sobre la televisión de propiedad estatal en los últimos años en Latinoamérica. Particularmente en los medios de comunicación privados se editorializa críticamente sobre la televisión de propiedad estatal cuando su crecimiento pareciera convertirla en factores relevantes del ecosistema mediático, pero se los pasa a segundo (o tercer plano) cuando la estrella de su influencia se apaga como en la actualidad. Para la academia latinoamericana, en cambio, el tema ha resultado permanentemente de interés y es posible encontrar en los últimos tiempos importantes trabajos realizados por jóvenes investigadores con perspectivas renovadas y rigurosidad metodológica. (Linares, 2017; Monje, Rivero y Zanotti, 2017; Rivero, 2018 y Mallimaci, 2018).

En este artículo, intentaremos un acercamiento al problema de la televisión de propiedad estatal desde una perspectiva que nos permita interrogarnos, a partir de la experiencia argentina, por la consistencia de los postulados de los modelos ideales de televisión pública, tal cual lo han definido investigadores latinoamericanos Antonio Pasquali, Jesús Martín Barbero, Omar Rincón, Valerio Fuenzalida, Martín Becerra y Guillermo Mastrini.

Según Waisbord y Becerra (2015) “la definición ideal de los medios públicos (...) surge de las regulaciones del sector adoptadas en América Latina y los parámetros e indicadores de desarrollo mediático y de medios públicos elaborados por la UNESCO” (p.13). Inspirados en los Servicios Públicos de Radiodifusión europeos, los modelos ideales de televisión pública, en tanto producción teórica específica que intenta definir “qué deben ser” los medios de propiedad estatal, han encontrado en órganos y organismos multilaterales, el espacio fecundo para su conceptualización y promoción.

Un investigador pionero en el campo de la comunicación, y de extensa producción respecto al tema de los medios de propiedad estatal, ha sido Antonio Pasquali. Desde la conferencia inaugural de la ULCRA en 1986, donde presentó su decálogo para que la televisión de propiedad estatal pudiera ser considerada “verdaderamente” pública en América Latina, hasta el texto publicado en 2006, que recuperamos para este artículo, la persistencia de Pasquali ha estado puesta en la elaboración de pautas y requisitos para el desarrollo de una televisión de servicio público en nuestra región. Dice el investigador venezolano que la televisión de propiedad estatal puede denominarse “servicio público”:

Quando satisface los requisitos siguientes: no pertenece a privados; es mayoritariamente financiado por el Estado, es decir con dineros públicos; tiene autonomía e independencia política ante el Poder Ejecutivo y autonomía ante los poderes económicos; es un servicio no-gubernamental y desgubernamentalizado; está bajo supervisión del Poder Legislativo o de una autoridad especial supra partes y aplica criterios de *par condicio* en el tratamiento de la política interna; ofrece servicios diversificados, complementarios y universales (maximización de coberturas y atención a todos los estratos socioculturales); se impone a sí mismo elevados estándares cualitativos y de moral social. (Safar y Pasquali, 2006, p.74)

En la misma línea, Waisbord y Becerra plantearon en 2015, en otro documento financiado por UNESCO, ocho nuevos principios para la gestión de medios públicos que recuperan y actualizan los planteados por Pasquali en 1986 y 2006, ahora en el marco de los desafíos que plantea la convergencia tecnológica y las tensiones que con los modelos ideales generó la recuperación de la televisión de propiedad estatal a principios del siglo XXI:

1. La cobertura de sus servicios, que inicialmente comprendía una variante geográfica y socioeconómica, pero que a partir de la convergencia tecnológica comprende también la extensión de los servicios públicos a diferentes pantallas y dispositivos de uso de información y entretenimientos;
2. La independencia editorial y financiera no sujeta a revisión frecuente (ej. anuales) que condicionan la autonomía del funcionamiento;
3. La autonomía de sus órganos de gobierno frente al poder político y mercantil;
4. La pluralidad de su contenido y la diversidad e imparcialidad de su programación (“el servicio público de difusión tampoco debe promover una posición determinada o apoyar a un partido político determinado”);
5. El mandato de servicio público establecido por la regulación;
6. La rendición de cuentas (accountability) a la población y a órganos reguladores que tengan margen de autonomía respecto del gobierno;
7. La producción de contenidos regida por el interés público y no por estándares comerciales o expectativas partidarias;
8. La provisión de contenidos ausentes o de débil presencia debido a que no encajan con la lógica comercial o partidaria. (Waisbord y Becerra, 2015, p.14).

Entre los requisitos propuestos por Safar y Pasquali (2006) y los principios (re)elaborados por Waisbord y Becerra (2015), podemos observar la continuidad de una conceptualización de la democracia como procedimiento representacional y deliberativo y una idea de “lo público” como instancia no gubernamental y desgubernamentalizada, autónoma del poder político y del poder económico. A partir de esta idea de lo público, que en primera instancia compartimos, se produce una equiparación entre medios públicos y espacio público colocándolos bajo una misma petición de principios. En este

encuadramiento, la acción de una política de comunicación tendrá como principal objetivo promover el acceso y la participación de los distintos actores sociales, garantizar pluralismo y la diversidad de opiniones como si medios públicos y espacio público fueran dos instancias idénticas o solapadas.

Desde nuestro punto de vista la equiparación entre espacio público y medios públicos presenta algunos problemas y para intentar avanzar en esta cuestión es que nos proponemos recorrer en este artículo las tensiones que se presentan entre principios normativos y experiencias concretas de televisión pública.

Para realizar esta tarea consideramos pertinente analizar la experiencia de Televisión Pública Argentina durante el periodo 2003-2015, a partir de dos informes: uno realizado por la Defensoría del Público de la Nación en 2013 y otro realizado por la Carrera de Ciencias de la Comunicación de la Universidad de Buenos Aires, en 2014. Ambos informes, a través del tratamiento de datos concretos, intentan dar cuenta de los niveles de pluralismo interno de la televisión pública argentina y de pluralismo del sistema de medios argentino, representado por los cinco canales de aire de la Ciudad de Buenos Aires, los de más alta audiencia en todo el país.

Para recorrer la tensión entre principios normativos y política de medios, a ambos informes los abordaremos a partir de una pregunta que Hallin y Mancini (2008) se hacen en su texto “Tres modelos de relación entre los medios de comunicación y la política” y que es la siguiente:

La diversidad de voces de una sociedad plural, ¿está mejor representada en un sistema de medios de comunicación que funciona de acuerdo con un pluralismo externo o interno, es decir por los medios de prensa que representan diferentes orientaciones políticas o por los que tratan de presentar noticias de forma más “equilibrada”? (Hallin y Mancini, 2008, p.13).

La definición ideal, tal cual se presenta en la legislación vigente, señala que a través de la Ley 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual, en su artículo 121, incisos C y D, que Radio y Televisión Argentina S.E debe: “Respetar y promover el pluralismo político, religioso, social, cultural, lingüístico y étnico; y garantizar el derecho a la información de todos los habitantes de la Nación Argentina”. En el campo de las recomendaciones internacionales, la UNESCO (2015, p. 14) señala como “buena práctica” que los medios de propiedad estatal deben contener pluralidad, diversidad e imparcialidad en sus servicios informativos.

En términos de modelos ideales (legislación vigente más recomendaciones internacionales), los medios de propiedad estatal, para ser considerados verdaderamente públicos, deberán garantizar el pluralismo informativo, la diversidad de opiniones y la imparcialidad informativa.

En este punto, y solo a los fines de aportar al marco normativo algunos datos de contexto, estas obligaciones deben cumplirse en una región de acentuada concentración en la propiedad de los medios de comunicación (Becerra y Mastrini, 2009, p.18) y en un momento histórico político donde muchos gobiernos latinoamericanos asumieron que los medios de propiedad estatal debían orientarse principalmente a la disputa por la orientación de la opinión pública con los grupos infocomunicacionales concentrados de sus países. (Arroyo, Becerra, García Castillejo y Santamaría, 2012, p. 46).

La televisión pública argentina a partir de los informes de la UBA y la Defensoría del Público

La Carrera de Ciencias de la Comunicación de la UBA aplicó en la emisora estatal argentina, los Indicadores de Calidad para la Televisión Pública compuesto por once dimensiones de análisis¹, un documento de trabajo realizado a partir de la adaptación de texto elaborado por Bucci, Chiaretti y Fioroni (2012) para UNESCO.

Para este artículo rescataremos la cuarta dimensión de análisis denominada “De la concepción pública y democrática de la actividad periodística” que a través de un indicador específico intentaba mensurar el nivel pluralismo interno de la Televisión Pública Argentina.

A partir de la visualización de 48 programas informativos, 479 noticias en general y 135 noticias políticas en particular, la Carrera de Comunicación de la UBA observó que la “voz oficialista” aparecía representada un 61,6% de las veces, que las organizaciones sociales ocupaban un 13,8% de las noticias en pantalla, que la primera minoría parlamentaria era representada un 12,2% de las veces y que otras minorías políticas eran presentadas un 11,7%.

Voces presentes en las noticias políticas según informe UBA

Voz	Frecuencia dentro de las noticias políticas
Oficialista	61,6%
Organizaciones sociales	13,8%
Primera minoría	12,2%
Otras minorías	11,7%

Dimensión 4. Concepción pública y democrática de la actividad periodística. Indicador D “Diversos puntos de vista en noticias políticas”

La conclusión del informe sobre Indicadores de Calidad de UNESCO era, obviamente clara, el pluralismo interno de la Televisión Pública Argentina para el periodo analizado era bajo.

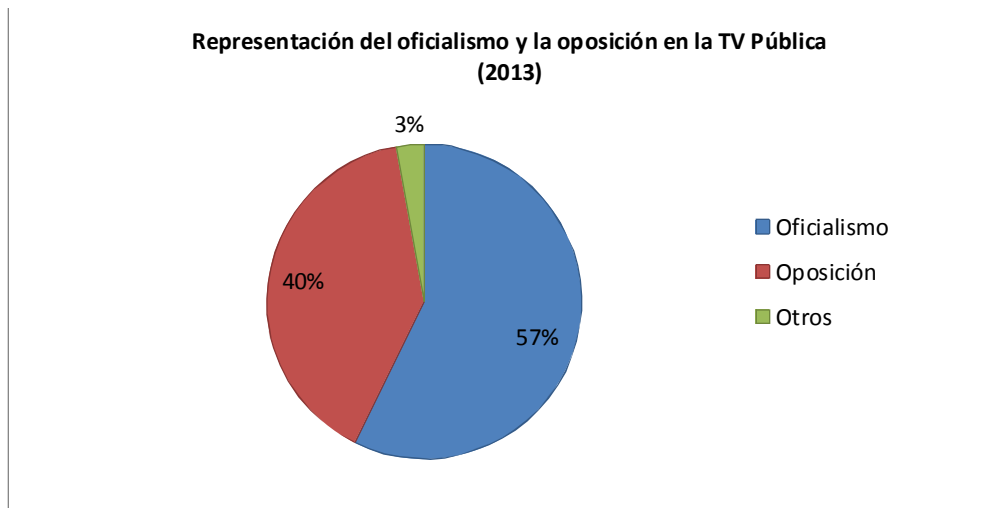
El segundo informe, realizado por la Defensoría del Público en el año 2013, intentó dar cuenta del pluralismo en los noticieros de aire de los cinco canales de aire la Ciudad de

¹ El sistema de indicadores ofrece un panorama organizado en 11 dimensiones, desagregadas en 65 indicadores y 233 variables empíricas, que abarcan distintos aspectos del funcionamiento de la TV Pública. Los aspectos relevados fueron: Transparencia y participación ciudadana; Diversidad cultural; Cobertura Geográfica y oferta de plataformas; Concepción Pública y democrática de la actividad periodística; Independencia; Fuentes de financiamiento; Audiencias; Experimentación e innovación de lenguajes; Estándares técnicos; Recursos Humanos; Protección del patrimonio audiovisual. Las dos últimas dimensiones fueron incorporadas exclusivamente para el estudio atendiendo a su vacancia en los documentos disponibles.

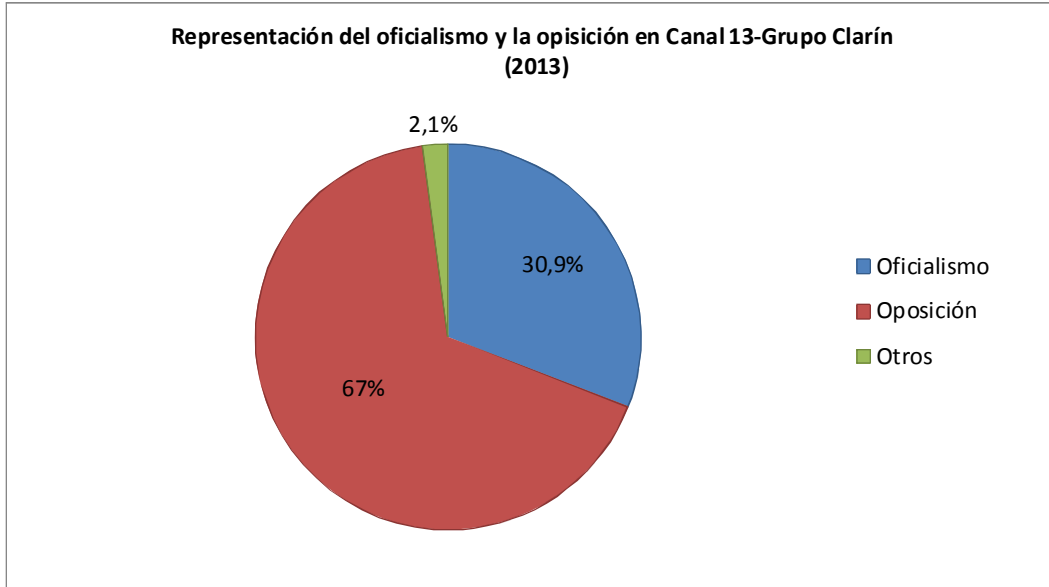
Buenos Aires. A partir de un monitoreo realizado durante 6 meses, se contabilizó la cantidad de fuentes parlamentarias consultadas para la elaboración de noticias políticas. El espectro de fuentes informativas quedó dividido entre oficialismo (Frente para la Victoria [FPV] - Kirchnerismo) y oposición (una amalgama de partidos políticos entre los que se destacaban el PRO [Propuesta Republicana], la UCR [Unión Cívica Radical] y el Frente Renovador).

En este artículo recuperaremos las mediciones realizadas sobre el conjunto de los cinco canales de aire en promedio y la de los noticieros de la Televisión Pública Argentina y de Canal 13-Grupo Clarín, solo con la intención de ejemplificar como la polarización política que se registraba en ese entonces afectaba el uso de fuentes legislativas en el ecosistema de medios representado por los canales de aire de la Ciudad de Buenos Aires.

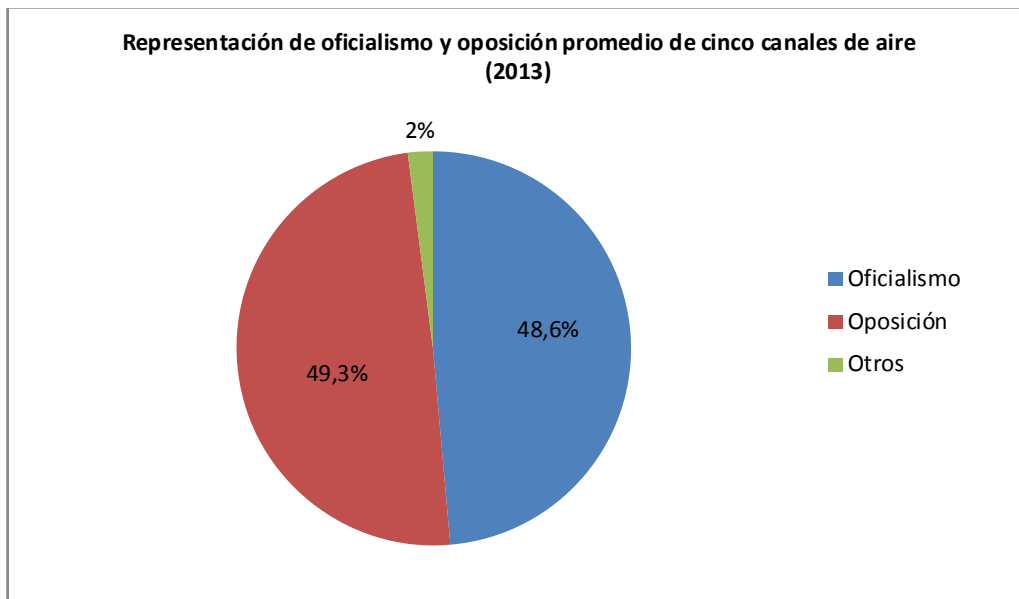
En el estudio señalado, sobre 171 noticias analizadas en la Televisión Pública, el oficialismo alcanzaba un 57,3% del total de las notas puestas al aire, mientras que el conglomerado de fuerzas políticas de la oposición alcanzaba el 39,8% de las apariciones.



En Canal 13-Grupo Clarín, la representación del oficialismo y la oposición se daban de manera casi inversa. En el gráfico que colocamos a continuación puede observarse que la presencia de fuentes de la oposición en la construcción de noticias alcanzaba un 67% de los casos analizados, mientras que el oficialismo era representado en un 30,9% de las notas emitidas.



A pesar de estas cifras parciales, en el ecosistema de medios representado por los cinco canales de aire de la Ciudad de Buenos Aires, podía observarse que, sobre un total de 517 noticias analizadas, los legisladores de la oposición habían sido consultados unas 255 veces, es decir en el 49,3% de las veces, mientras que el oficialismo aparecía unas 251 oportunidades, es decir el 48,6% de las veces.



En una primera observación podríamos señalar que el bajo nivel de pluralismo interno, tanto de la Televisión Pública como de Canal 13-Ggrupo Clarín, redundaban en una situación de equilibrio en las representaciones políticas, de oficialismo y oposición, en el ecosistema de medios de la ciudad de Buenos Aires, es decir, en un alto nivel pluralismo externo.

Ante esta situación nos resulta interesante preguntarnos ¿Cuál hubiese sido la representación de oficialismo y oposición en el ecosistema de medios compuesto por los cinco canales de aire de la Ciudad de Buenos Aires si la Televisión Pública hubiese tenido un alto nivel de pluralismo interno? Una respuesta posible, a partir de la información presentada, sugiere pensar qué si la Televisión Pública hubiese tenido un alto nivel de pluralismo interno, la representación del oficialismo en el ecosistema de medios hubiese sido mucho menor a la de la oposición. De la misma manera, si la Televisión Pública hubiese mantenido un nivel de equilibrio interno en línea con los principios que prescriben las obligaciones normativas y las sugerencias de los organismos internacionales, el ecosistema de medios argentino hubiese presentado una representación desequilibrada entre oficialismo y oposición, es decir, un bajo nivel de pluralismo externo.

Esta situación plantea, desde nuestro punto de vista, un interrogante que lejos de resolverse a través de la opción por uno de los lados de la ecuación, requiere una complejización de las cuestiones y la incorporación de nociones para el análisis como las de desigualdad y poder.

Para intentar comenzar a construir un camino que nos aleje de miradas dicotómicas entre un normativismo sin contexto político y una política sin principios normativos, nos parece interesante retomar aportes como el de María Cristina Mata (2016) quien señala que “la redistribución de los bienes materiales y simbólicos sólo repara exclusiones e injusticias si es desproporcional a los bienes con que cuentan los distintos actores”, es decir que no puede haber reparación de las desigualdades existentes si no se asume que los distintos actores políticos y sociales acceden al espacio público en desiguales condiciones materiales y simbólicas.

El otro aporte que nos parece interesante recuperar es el de Owen Fiss (1999), cuando señala que corresponde al Estado intervenir “cuando los poderes de carácter no estatal ahogan la expresión de las opiniones (...) [para] asignar recursos –repartir megáfonos- a aquellos cuyas voces de otro modo no serían oídas en la plaza pública”. Si bien esta cita requiere algún tipo de cuidado respecto al tema analizado del oficialismo y la oposición, entendemos que sin embargo esta cita se torna relevante en la medida que nos habilita a pensar que en contextos de concentración en la propiedad de medios, cuando la libertad de expresión se encuentra amenazada “por poderes de carácter no estatal” si la acción del Estado se acota al cumplimiento de los principios normativos prescriptos en las definiciones ideales de televisión pública, difícilmente sea capaz de hacer oír “las voces que de otro modo no serían oídas en la plaza pública”.

En síntesis, creemos necesario revisar las definiciones ideales de televisión pública en la medida que muchas veces los principios normativos o las recomendaciones de buenas prácticas a nivel internacional, parecen olvidar que deben ser aplicadas en contextos de profunda desigualdad en el acceso al espacio público y en el uso legítimo de la palabra en los medios de comunicación.

Bibliografía

Arroyo, L., Becerra, M., García Castillejo, A y Santamaría, O. (2012) *Cajas Mágicas. El renacimiento de la televisión pública de América Latina*. Madrid: Tecnos.

- Becerra, M. y 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.
- Bucci, E. Chiaretti, M. y Fiorini, A. (2012) *Indicadores de calidad de las emisoras públicas. Evaluación contemporánea*. Brasil: UNESCO.
- Fiss, O. (1999) *La ironía de la libertad de expresión*. Barcelona: Gedisa.
- Hallin, D y Mancini, P. (2008) *Sistemas mediáticos comparados. Tres modelos de relación entre los medios de comunicación y la política*. Barcelona: Hacer.
- Ley 26.522, Servicios de Comunicación Audiovisual. Recuperado el 4 de marzo de 2019 <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/155000-159999/158649/norma.htm>
- Linares (2017) *Los medios del Estado nacional durante el kirchnerismo: protagonismo y limitaciones en un escenario audiovisual comercial y concentrado* (Tesis doctoral) Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Mallimaci, A. (2018). El discurso de los medios públicos. *Revista Fibra*. Nº 18, pp. 22-28.
- Mata, M. (2016) “Abrir a las palabras acalladas” en *Página 12*. Recuperado el 4 de marzo de 2019 <https://www.pagina12.com.ar/diario/laventana/26-313770-2016-11-09.html>.
- Monje, D. Rivero, E. y Zanotti, J. M. (2017) Contrarreforma en la TV Pública de Argentina: Cambios regulatorios, institucionalidad afectada y pérdida de centralidad. En *Revista EPTIC*. Vol. 19, n°2, mayo-agosto 2017, pp. 156-170.
- Rivero, E. (2018). La mala hora: Cambiemos y su política de medios públicos. *Revista Fibra*. Nº 19, pp. 18-25.
- Safar, E. y Pasquali, A. (2006) “La radiotelevisión pública en Venezuela”. En: UNESCO, *Radiotelevisión de servicio público: un manual de mejores prácticas*. (p. 287). San José de Costa Rica: Oficina de UNESCO para América Central.
- Waisbord, S. y Becerra, M. (2015) “Principios y “buenas prácticas” para los medios públicos en América Latina”, en *Cuadernos de Discusión de Comunicación e Información* 3. Montevideo: UNESCO.