



El Estado como protagonista del desarrollo de la TDT en Argentina

The State as a Protagonist of the Development of DTT in Argentina

(ARTÍCULO DE REFLEXIÓN)

GUILLERMO MASTRINI, Universidad Nacional de Quilmes, Bernal, Argentina; Universidad de Buenos Aires, Argentina. (gmastrini@yahoo.com.ar)

MARTÍN BECERRA, Universidad Nacional de Quilmes, Bernal, Argentina; Conicet, Argentina.

ANA BIZBERGE, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina

FERNANDO KRAKOWIAK, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina

► Recibido: 03/agosto/2012. Aceptado: 08/octubre/2012

RESUMEN

Luego de idas y venidas en la elección de la norma de televisión digital, en la segunda mitad de 2009 Argentina decidió seguir los pasos de Brasil y adoptó el estándar nipo-brasilero. Desde entonces, se han sucedido una serie de políticas y acciones concretas para implementar la TDT. A tres años de dicho momento, es posible realizar un balance que analice las virtudes y deficiencias del proceso de implementación de la TDT en Argentina. El objetivo del artículo es focalizarse en las políticas públicas llevadas a cabo por el estado argentino tanto en el despliegue de la infraestructura necesaria, como en el estímulo de la producción de contenidos.

DOI: 10.7764/cdi.31.455

Palabras clave: televisión digital, políticas públicas, Argentina

ABSTRACT

After comings and goings in the choice of the standard for digital television, in the second semester of 2009, Argentina decided to follow in the footsteps of Brazil and adopted the nipo-Brazilian standard. Since then, a series of policies and concrete actions have taken place to implement the digital terrestrial television (DTT) in that country. Now, three years after, it is possible to perform a balance that analyzes the strengths and flaws of the DTT implementation process in Argentina. The aim of this article is focusing on public policies carried out by the Argentine State both on the deployment of infrastructure as in the encouragement of the production of content.

Keywords: digital television, public policies, Argentina

El presente artículo analiza el proceso político que derivó en la elección de la norma nipo-brasileña para las transmisiones de televisión digital terrestre (TDT) en Argentina. También se estudian los avances realizados en los tres años posteriores a la elección del estándar técnico, con el objetivo de estudiar el impacto de las políticas de TDT en relación al conjunto del sector audiovisual.

El proceso de transición de la televisión analógica a la digital, que entre otras cosas posibilita mejorar la calidad de la imagen y aumentar la cantidad de canales, implica una profunda reestructuración del poder televisivo, de sus agentes, alianzas y hegemonías (Bustamante 2003). En América Latina, y Argentina no es la excepción, el sector ha tenido históricamente una estructura marcadamente comercial, con prestadores privados, ausencia de servicio público y una fluctuante intervención del poder político en los contenidos informativos (Fox y Waisbord, 2002; Waisbord, 2010; Sinclair, 2005; y Becerra, Mastrini y Waisbord, 2011). Sin duda, la irrupción de la TDT modifica el ecosistema audiovisual, aunque la forma en que lo haga será dependiente de las políticas implementadas en cada país. Habrá que estudiar, en cada caso, en qué medida la TDT puede afectar patrones de consumo y alcanzar un modelo de sustentabilidad económica. Uno de los objetivos del presente artículo es estudiar estos desafíos, que aún se encuentran abiertos y en plena fase de desarrollo.

En Argentina operan 44 señales de televisión en abierto, sin contar a las repetidoras. Apenas tres grupos empresariales –Telefónica, Grupo Clarín y Grupo UNO– controlan 21 señales, es decir, casi el 50% del total. Otra decena de canales se encuentra en manos tanto del Estado nacional como de los estados provinciales. Un informe de la autoridad regulatoria del audiovisual detalla, además, que fuera del área metropolitana de Buenos Aires el porcentaje de retransmisión de contenidos llega al 61% (Afsca, 2012).

El despliegue de la TDT implica la alteración de algunas de las variables históricas del sector en un contexto sociopolítico regional donde, desde los inicios del siglo XXI, coexisten un conjunto de gobiernos de centroizquierda o “progresistas” que han planteado, al menos desde el discurso, la elaboración de políticas de comunicación que asocian la digitalización de los medios de comunicación con mejoras en la calidad de vida de la sociedad (García Leiva, 2010).

A nivel regional, entre 2009 y 2010 se precipitaron las decisiones de los gobiernos para optar entre los estándares en pugna a escala planetaria para la digitalización de la TV hertziana: el norteamericano (ATSC), el europeo (DVB) y el japonés (ISDB-

T). En América Latina ya resulta clara la consagración de la norma ISDB-T que, gracias al impulso de Brasil (pionero en su adopción), fue elegida por diez países: Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Costa Rica, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

En América del Sur ha primado un criterio geopolítico regional a la hora de adoptar el estándar tecnológico de la TDT, orientado por Brasil, que eligió el estándar japonés por una política de desarrollo industrial que no interfería con los intereses de los radiodifusores privados (Brittos y Bolaño, 2009; Krakowiak, 2009). Algunos trabajos recientes establecen premisas de investigación, comienzan a dar cuenta del proceso de implementación en la región y resultan útiles para establecer marcos comparativos (Albornoz y García Leiva, 2012; Badillo y Sierra, 2011).

Retomamos de Albornoz y García Leiva los interrogantes respecto al futuro de la TDT:

Más allá de utopías y distopías, la comprensión profunda de cuáles son las repercusiones de la implementación de la TDT implica reconocer las consecuencias distributivas de este cambio tecnológico que afecta a toda la sociedad. Sin lugar a dudas, la mudanza del paisaje televisivo hertziano analógico al digital beneficiará más a unas organizaciones y clases sociales que a otras. En todo caso, las preguntas que subyacen a esta relación son: ¿cuál es la función de la TDT?, y ¿quién obtiene qué con la TDT? (Albornoz y García Leiva, 2012. p.35)

El proceso de implementación de la TDT en Argentina es aún incipiente y menos homogéneo que en relación a la elección del estándar. En este trabajo se procura mostrar cómo el Estado tuvo un protagonismo que no facilitó la participación y la transparencia durante el proceso de selección de la norma, pero que, sin embargo, resultó determinante en el lanzamiento y desarrollo de la TDT, al punto que no encuentra parangón en los países vecinos. En este artículo nos concentraremos en las políticas desarrolladas por el Estado argentino en la elección de la norma de TDT y la fase inicial de su implementación.

LA TELEVISIÓN DIGITAL EN ARGENTINA: FASES DE UN PROCESO CON ALTIBAJOS

El desarrollo de la televisión digital argentina se extiende desde 1997 hasta la actualidad. Es un período corto, pero muy significativo de la historia del país, que abarca tres momentos políticos bien marcados. En primer lugar, la etapa final del período neoliberal (1997-2001) que tuvo lugar en los gobiernos de Carlos Menem (1989-1999) y Fernando de la Rúa (1999-2001); seguida por la crisis económica y política que arrimó al

Estado argentino a los mínimos de su legitimidad social, con varios gobiernos de corta duración (2001-2003); para finalizar con un período de reconstrucción económica y política, basado en un tibio industrialismo, equilibrio fiscal y obtención de excedentes por venta de *commodities* en el mercado internacional. Los gobiernos de Néstor Kirchner (2003-2007) y el primer mandato de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011) determinan esta tercera etapa, aún difícil de clasificar.

Los segmentos para el estudio del despliegue de la televisión digital no coinciden plenamente con las situaciones político-económicas que acabamos de describir. Para clasificar las etapas nos basamos en el lugar que ocupó la TDT en la agenda política, así como en las acciones concretas que se implementaron. En base a estas variables es posible identificar tres momentos:

- **De 1997 a 2005:** se distingue por el inicio de la discusión sobre la implementación de la TDT, y la toma de algunas acciones, sin que se llegue a promover una política concreta para el proceso de migración. Inicialmente, el período se caracteriza por la alineación con Estados Unidos durante el gobierno de Carlos Menem, que se expresa en una temprana adopción de la norma norteamericana. Con el cambio de gobierno y la asunción de Fernando de la Rúa, en 2000, se pone en duda la validez de la decisión y se suspende la adopción de la norma. Finalmente, durante la crisis, el tema es quitado de la agenda pública. Esta etapa se caracteriza por una escasa repercusión social en torno al tema, más allá de un reducido número de especialistas y actores interesados.

- **De 2005 a 2009:** este período, atravesado por las presidencias de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner, se caracterizó por la reapertura del debate en torno a la elección del estándar. Se hace público el lobby desplegado por los representantes de las tres normas en competencia: la estadounidense, la europea y la japonesa. Inicialmente, se vislumbraba una puja abierta entre los estándares ATSC y DVB, sin que ISDB-T tuviera lugar en la escena. Cuando Brasil –que había adoptado la norma japonesa en 2006– inicia sus transmisiones de TDT, el 2 de diciembre de 2007, la opción por ISDB-T comienza a cobrar más fuerza, no solo en Argentina, sino también a nivel regional.

- **De 2009 a la actualidad:** la presidenta Cristina Fernández de Kirchner anuncia la adopción de la norma japonesa ISDB-T en la Cumbre de Presidentes de la Unión de Naciones Suramericanas, realizada en agosto de 2009.¹ Este período, que

está en pleno proceso, se caracteriza por la puesta en marcha del Sistema Argentino de Televisión Digital Terrestre (SATVD-T), con una impronta eminentemente nacional, y con la televisión de propiedad estatal como mascarón de proa.

LA ELECCIÓN DE UN ESTÁNDAR TÉCNICO:

EL DERROTERO HACIA LA COORDINACIÓN REGIONAL

La TV digital da sus primeros pasos en el país a partir del impulso de los radiodifusores privados que, nucleados bajo la Asociación de Teledifusoras Argentinas (ATA), decidieron formar parte del Advance Television System Committee (ATSC) e iniciaron transmisiones experimentales con el estándar estadounidense, al tiempo que comenzaron gestiones con el gobierno a fin de lograr las condiciones regulatorias acorde a sus intereses.

El 22 de octubre de 1998, la Secom adoptó el estándar ATSC (Res. 2357/98) en una decisión política que se interpretó como favorable a los grupos privados nacionales de radiodifusión en alianza con las empresas estadounidenses desarrolladoras de tecnología. De hecho, el énfasis puesto para adoptar una norma que contemplara la posibilidad de brindar alta definición iba en esa dirección, pues sirve para bloquear el ingreso de nuevos competidores a partir del requerimiento de un mayor ancho de banda (Albornoz y otros, 2000).

Argentina fue el cuarto país a nivel internacional en adoptar la norma ATSC para la digitalización de la TV abierta, luego de Estados Unidos, Canadá y Corea. A su vez, se constituyó en el primer país latinoamericano en tomar un estándar para TDT. La celeridad de la medida fue tal que contradujo el compromiso que Argentina había adoptado con sus socios del Mercosur, de procurar adoptar la norma en forma conjunta.²

Con el fin del mandato de Carlos Menem y la asunción de Fernando de la Rúa, el 4 de mayo de 2000, el secretario de Comunicaciones Henoah Aguiar anunció la puesta en suspenso del sistema ATSC para su revisión, aduciendo la inexistencia de pruebas y fundamentos que avalaran la decisión, así como también la mencionada falta de coordinación con Brasil. La coyuntura política dada por la crisis económico-institucional que se desató en diciembre de 2001 resultó decisiva para que todos los planes que requerían fuertes inversiones, entre ellos la televisión digital, quedaran suspendidos.

Recién durante la presidencia de Néstor Kirchner (2003-2007), resurgió la idea de coordinar con los países de la región la elección de una misma norma para el desarrollo de la TDT. De hecho, en noviembre de 2005, Argentina y Brasil acordaron avanzar en la adopción de un estándar compartido. Sin embargo, esta vez Brasil hizo fracasar la coordinación regional al elegir la norma japonesa en junio de 2006.

1 La Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) es un organismo intergubernamental de ámbito regional, que integra a doce repúblicas de Sudamérica.

2. Brasil acusó a Argentina de violar la Resolución 24/94 del grupo Mercosur que suponía que la adopción de tecnologías debía ser notificada con el mayor tiempo de anticipación posible entre los miembros con el objetivo de lograr un consenso.

3. La resolución 4 de la Secom especificó, en el artículo 1, que la Comisión tendría representantes de la secretaría de Medios de Comunicación, subsecretaría de Gestión Pública, Comité Federal de Radiodifusión, Asociación de Teleradiodifusoras Privadas, Asociación de Radiodifusoras Privadas Argentinas, Comisión Nacional de Comunicaciones y la Secom. El 4 de mayo de 2006, apenas una semana después de la primera resolución, se publicó otra norma, incorporando a un representante de la Subsecretaría de Coordinación y Control de Gestión del Ministerio de Planificación Federal.

4. Cada una de estas categorías tiene una ponderación establecida en base 100 conforme la siguiente forma: inversión 30 por ciento, generación de empleo 30 por ciento y transferencia tecnológica y pago de royalties 40 por ciento. (Anexo I, Resolución 4/2006).

5. Bajo la norma japonesa ISDB-T, el ancho de banda de 6 MHz se divide en 13 segmentos, el medio se utiliza para las transmisiones de TV móvil. El servicio, denominado "One Seg" retransmite en dispositivos móviles la programación de la TV de forma abierta y gratuita.

El 6 de abril de 2006, mediante la Resolución 4/2006, el gobierno creó otra Comisión de Estudio y Análisis de los Sistemas de Televisión Digital, encargada de proponer el estándar técnico, la cual fue integrada por seis organismos públicos dependientes del Poder Ejecutivo y dos asociaciones privadas.³ En la resolución se dejó sentado que las diferencias tecnológicas no eran determinantes para justificar la elección del estándar y se estableció como requisito pautas económicas, tales como inversión, generación de empleo, transferencia tecnológica y pago de royalties.⁴ El plazo que se le fijó a la Comisión fue de quince días a partir de su constitución, a los efectos de elaborar un informe final. Sin embargo, el gobierno nunca informó públicamente qué personas fueron designadas para integrar el organismo, cuándo se realizaron las reuniones, qué tareas se llevaron adelante y qué recomendación se realizó, si es que la hubo. A diferencia de lo que había sucedido en la década del 90, ya no existía unidad de apoyo entre *Telefé* y *Canal 13*, los canales de mayor audiencia del país, a la norma estadounidense ATSC. *Telefé* (propiedad del Grupo Telefónica de España) abandonó el consorcio ATSC y se unió al europeo DVB. En este escenario dual, vino a sumarse una tercera opción, la norma japonesa ISDB-T, que no había sido considerada durante los 90. Si bien la aparición en escena de los japoneses fue tímida al comienzo, cobró mayor impulso luego de que, en junio de 2006, Brasil adoptase dicho sistema.

En septiembre de 2008 se rompió el silencio oficial en torno al tema cuando la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner viajó a Brasilia y acordó con su par Lula Da Silva coordinar, una vez más, el desarrollo de la TDT. A fines de ese año, Canal 7 comenzó a realizar transmisiones experimentales con el estándar ISDB-T y finalmente, en agosto de 2009, Argentina anunció la adopción del estándar brasileño-japonés. De esta forma, el proceso de elección de la norma fue vertiginoso, y en gran medida inconsulto con los actores interesados a nivel nacional, en una selección en la que primaron los intereses geopolíticos regionales.

La elección de la norma constituyó el punto de partida de una nueva política para el sector, caracterizada por un mayor protagonismo del Estado, tanto en la regulación como en la generación y distribución de contenidos audiovisuales.

La decisión se oficializó el 1 de septiembre con la publicación del decreto 1148/09 en el Boletín Oficial. En el artículo 1 se explicitaron objetivos sociales (inclusión, diversidad, fomento a la industria, etc.) y tecnológicos (como por ejemplo, menor uso del espectro, mejor calidad de imagen y sonido) a lograr con el desarrollo de la TDT. En el artículo 2 se creó el Consejo Asesor

del Sistema Argentino de la Televisión Digital Terrestre para avanzar en el cumplimiento de los objetivos. Este organismo está presidido por el ministro de Planificación Federal y cuenta también con representantes de otros ocho ministerios y de la Jefatura de Gabinete de ministros. La participación del sector industrial, los radiodifusores, las asociaciones de trabajadores, la comunidad científica y las asociaciones de consumidores quedó reservada a un Foro Consultivo que opera bajo la órbita del Consejo. Por último, se estableció un plazo de diez años para concretar la transición del sistema analógico al digital, fijando el apagón analógico para 2019.

EL MARCO NORMATIVO PARA LA TRANSICIÓN DIGITAL

Semanas después de la adopción de la norma de TDT, en octubre de 2009, el Congreso aprobó la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual 26.522, destinada a reordenar la estructura de medios electrónicos. Esta situación expone la falta de una política única para el desarrollo del sistema de medios. Mientras que la política de televisión digital quedó reservada al Ministerio de Planificación Federal, y se basó en el despliegue de infraestructura para la televisión digital, la regulación del sistema de medios (que incluiría a la televisión digital) se resolvió en el área de Jefatura de Gabinete de Ministros a través de la autoridad de aplicación de la ley, denominada Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (Afsca). Ambas dependencias no coordinan sus acciones entre sí, por lo que muchas veces se disputan competencias o se desentienden frente a cuestionamientos externos, responsabilizando a la otra área, lo que evidencia una desarticulación institucional en el diseño y la aplicación de las políticas públicas para el sector.

El objetivo de la nueva ley audiovisual fue promover el acceso de nuevos actores al sistema, en un claro intento de limitar el poder del Grupo Clarín, principal multimédios del país. Más allá de que la nueva legislación está correctamente fundamentada y sus contenidos significan un avance potencial en la organización del sistema de medios, no termina de hacerse cargo del fenómeno de la convergencia y no se encuentra articulada con la política de televisión digital. La Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual no resuelve puntos concretos respecto de la nueva tecnología digital, sino más bien brinda líneas generales de actuación, plasmadas en los artículos 46, 47, 92 y 93. Respecto del primero, alude a la "no concurrencia", especificando que las licencias de DTH y TV móvil no son acumulables con otras licencias, excepto en el caso de TDT.⁵ El artículo 47 se refiere a la "adecuación a nuevas tecnologías" para el que se requiere la elaboración bianual de un informe en

la cual se revise el régimen de multiplicidad de licencias y no concurrencia entre las mismas para estar al día con los cambios tecnológicos. En cuanto al artículo 92, estipula que será el Poder Ejecutivo el que determine el ingreso de nuevas tecnologías que no estén operativas en la actualidad. Por último, el artículo 93 habla de la transición a los servicios digitales, estableciendo que los titulares de las licencias deberán mantener los derechos y obligaciones acordadas al momento de haber obtenido sus licencias en las condiciones que fije el Plan Nacional de Servicios de Comunicación Audiovisual Digitales. Respecto de este plan, en la Ley no se especifican fechas ni la autoridad que debe elaborarlo. En el mismo artículo también se indica que la licencia “espejo” para la transmisión digital durante el período de *simulcast* no computará bajo el régimen de multiplicidad de licencias, es decir, se toma como una licencia no acumulable. A su vez, se habla de la necesidad de reservar una porción de la programación con la nueva tecnología digital para la inclusión de “contenidos de alcance universal” (no se define cuáles serían). Asimismo, se establece que luego del apagón analógico, las bandas liberadas quedarán disponibles para ser reutilizadas para nuevos servicios, aunque no se especifica cuáles o de qué tipo.

Hacia fines de 2009, el ex Comité Federal de Radiodifusión (Comfer), luego reemplazado como organismo de supervisión del audiovisual por la Afscsa, canceló las asignaciones que se habían realizado en la década de 1990, de los canales 22, 23, 24 y 25 de la banda de UHF, a operadores de televisión codificada y reasignó las frecuencias al Sistema Nacional de Medios Públicos, para la implementación de TDT en abierto (Resolución 813).

El 15 de marzo de 2010, el gobierno, a través del decreto 364/2010, declaró de interés público la Plataforma Nacional de Televisión Digital Terrestre y designó a la Empresa Argentina de Soluciones Satelitales S.A. (AR-SAT) como responsable de garantizar los servicios de transporte de señales y sus correspondientes enlaces para el desarrollo, implementación y operatividad de la infraestructura.⁶ En el artículo 5 inc. f, se faculta al Consejo Asesor para elaborar el Plan Nacional de Servicios de Comunicación Audiovisual Digital (comentado anteriormente con el artículo 93 de la ley). Por el momento, no ha habido ninguna presentación oficial respecto de este punto.

Unos meses más tarde, el 19 de julio de 2010, se sancionó el decreto 1010/2010, un paso clave para la transmisión de señales, ya que facultó a Radio y Televisión del Estado (RTA)⁷ para que realizara transmisiones experimentales de TV digital

con señales propias o de terceros, en este último caso, siempre que fueran cedidas de modo gratuito.

Una de las críticas principales que recibió el decreto fue que habilitó la incorporación de señales privadas de cable, así como nuevas emisoras privadas, a la grilla de televisión digital abierta, sin que mediara el concurso público que establece la Ley N° 26.522. El carácter experimental del proceso y la necesidad de contar con la mayor cantidad posible de contenidos al momento de inicio de las emisiones en TDT, fueron algunos de los argumentos que se esbozaron extraoficialmente. Además, esa metodología facilitó que las señales subidas a la plataforma digital sean en su mayoría propiedad de empresarios cercanos al gobierno de Fernández de Kirchner,⁸ evidenciando una brecha entre algunos canales privados de la Capital Federal (principalmente el 11 y el 13), otros mejor vinculados con el gobierno y los vinculados al Estado nacional.

La reacción del Grupo Clarín, líder de audiencia de la televisión abierta en la ciudad de Buenos Aires, fue no subir su señal al sistema de TDT. Por el contrario, aprovechó su posición dominante en el sector del cable (posee el 49% del mercado) para difundir a sus abonados, en exclusiva y en alta definición, la señal de su principal canal de TV abierta: *Canal 13*. Se trata de una respuesta comercial y política en desmedro del sistema de TDT.

Finalmente, hacia fines de 2010, la Afscsa autorizó a los canales privados de capital, 13, 11, 9 y 2, a la utilización de los canales de UHF 33, 34, 35 y 36, respectivamente, para las transmisiones experimentales de prueba de TDT.⁹ Esta resolución constituye un antecedente que permite prever la decisión oficial de entregar 6 MHz a cada licenciataria que opera en el entorno analógico. Si bien se trata de un período de prueba, será importante que al momento de tomar una resolución definitiva, se consideren otras opciones para su uso con el objetivo de permitir el ingreso de nuevos actores.

Por otra parte, la autoridad de aplicación (Afscsa), asignó frecuencias para TDT a 43 universidades nacionales (Resolución 687/2011), a la ciudad de Buenos Aires y a 14 provincias (Resolución 689/2011), en cumplimiento del reordenamiento del espectro radioeléctrico y de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual.

Finalmente, en junio de 2011 se convocó a concurso para la adjudicación de licencias para prestar un servicio de comunicación audiovisual de televisión en abierto, con definición estándar, en un canal digital. En la Resolución 685/2011 se indicó que la adjudicación de licencias se otorgará a personas físicas o personas de existencia ideal, con o sin fines de lucro. En 32 zonas se concursarían entre 4 y 8 licencias, divididas siempre en partes

6. Un año más tarde, mediante el decreto 835/2011, el Gobierno también asignó a Arsat el rol de operador de infraestructura (operador de múltiple).

7. Entidad sucesora del Sistema Nacional de Medios Públicos, de acuerdo con la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual.

8. Un ejemplo de transmisión de señales audiovisuales sin previo concurso es el canal de noticias C5N, del empresario Cristóbal López. Otro tanto ocurre con el empresario Sergio Spolski y su señal de noticias CN23.

9. Resolución del Afscsa 327/2010.

iguales entre las destinadas a personas con fines comerciales y las destinadas a asociaciones sin fines de lucro.

Los concursos fueron prorrogados al menos cuatro veces y finalmente suspendidos mediante las resoluciones 929/12 y 930/12. La anulación del concurso constituye otra muestra de las grandes dificultades que tiene el gobierno para sostener una política coherente de comunicación, encuadrada en marcos legales. Si bien la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual se encuadra en los estándares internacionales de libertad de expresión, presenta grandes dificultades a la hora de ser implementada, por lo que el gobierno ha regulado frecuentemente por decreto y con carácter de excepcionalidad.

Por ejemplo, el alto costo de los pliegos, que según las localidades oscilaba entre 9.900 y 47.200 dólares, y que la Resolución 686/2011 estableciera que el importe a ser abonado mensualmente a AR-SAT por el servicio de multiplicación y transporte de la señal fuera de 5.600 dólares, fue criticado por parte de las asociaciones sin ánimo de lucro, que no contaban con los recursos suficientes para participar en un concurso que, por primera vez, les tenía un espacio reservado.

LA POLÍTICA DE IMPLEMENTACIÓN: PLANTAS TRANSMISORAS, DECODIFICADORES Y CONTENIDOS

Mientras tanto, el gobierno avanza en el proceso de implementación, tendiente a garantizar la emisión y recepción de la TDT en el territorio nacional. Para ello, el Ministerio de Planificación, a través del Consejo Asesor del Sistema Argentino de la Televisión Digital Terrestre, elaboró un plan basado en tres pilares: inversión en torres de transmisión, subsidio al reparto de conversores para captar las señales digitales y fomento a la producción de contenidos.

INFRAESTRUCTURA

El 21 de abril de 2010, Canal 7 se convirtió en la primera señal argentina para TDT que se emitió de manera regular. La emisora estatal lo hizo desde una planta transmisora donada por el gobierno de Japón. La señal solo se pudo captar en un radio aproximado de 60 kilómetros, que abarcó la Capital Federal y parte del conurbano bonaerense y fueron muy pocos los que la receptaron porque en los hogares todavía no había televisores digitales ni conversores capaces de adaptar la señal a los viejos aparatos analógicos. El 30 de marzo de ese mismo año el gobierno dio a conocer detalles de su plan de inversiones destinado a ampliar la cobertura. El Ministro de Planificación, Julio De Vido, anunció la construcción de 47 torres para garantizarle cobertura potencial a 29 millones de habitantes,

el 75% de la población nacional. El objetivo inicial era terminarla antes de fin de año y, en 2011, ampliar la cobertura al 95% de los hogares (el 5% restante será cubierto por la televisión satelital). Sin embargo, el cronograma se fue retrasando por diversos motivos, como la dificultad en la cesión de terrenos para emplazar las antenas. El 2010 terminó con la puesta en funcionamiento de ocho plantas transmisoras y, en agosto de 2012, la cifra ascendió a 50 en distintas ciudades del país que potencialmente brindan cobertura al 75% de la población.

DECODIFICADORES

El gobierno diseñó un plan para promover el acceso universal a los set *top boxes*. El objetivo inicial era repartir de manera gratuita 1,18 millón de decodificadores entre los sectores más vulnerables.¹⁰ Los decodificadores contemplados en el plan de reparto gratuito no son meros *zappers*, sino que permiten una interactividad limitada entre el control remoto y el dispositivo. Además, en las especificaciones para la fabricación nacional de los sintonizadores, se estableció que debían incorporar un puerto USB para que, eventualmente, pueda establecerse acceso a internet en caso que se decida montar un canal de retorno por vínculo físico (Bizberge, 2011).

El Correo Argentino (servicio postal estatal) se encarga de la entrega de los decodificadores en los hogares. Hasta finales de 2010 se habían entregado alrededor de 200.000 equipos y, en agosto de 2012, la cifra se elevó a 1,08 millón.¹¹ El retraso en el reparto de los conversores y las bajas ventas de receptores de TDT en el mercado se debieron fundamentalmente a las demoras para ampliar el área de recepción del dispositivo y también al poco interés que despertó esta tecnología cuando la oferta de contenidos aún era escasa. Los beneficiarios de planes sociales debían solicitar el decodificador en cualquier sucursal del Correo Argentino y se lo enviaban gratis a su casa, pero en la primera mitad del año solo se podían captar Canal 7 y la señal cultural Encuentro. Recién hacia fin de 2010 se fue consolidando una oferta más amplia,¹² que en agosto de 2012 alcanzó las 27 señales.

Otras cuestiones también inciden en la lenta diseminación de la TDT entre la población. La alta penetración de la televisión por cable con una oferta multicanal (cerca del 80% de los hogares recibe la televisión por esta vía), no estimula la migración. De acuerdo con datos preliminares del Estudio de Impacto de la TV digital Argentina,¹³ a pesar de que muchos encuestados se mostraron satisfechos con la oferta de la TDT, se observaron barreras culturales asociadas a la fidelización hacia la TV por cable por el “costo de cambio”. Por otra parte,

10. El gobierno determinó que son elegibles para recibir un decodificador gratuito los beneficiarios de planes sociales y pensiones no contributivas, jubilados que cobran el haber mínimo, asociaciones sin fines de lucro, cooperativas y establecimientos educativos.
11. <http://estadisticas.tda.gob.ar>

12. En 2010 se terminaron emitiendo nueve señales a través de la TDT: Canal 7, Encuentro, PakaPaka, IncaaTV, C5N, CN23, GolTV, Vivra y Telesur.

13. El estudio fue realizado por la Maestría de Industrias Culturales de la Universidad Nacional de Quilmes y el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación productiva. Se realizaron 450 encuestas en las localidades bonaerenses de San Fernando y Quilmes con el objetivo de conocer el grado de adopción y consumo de la TDT.

algunos de los que se mostraron dispuestos a cambiar de sistema encontraron problemas de recepción en sus zonas. Otra de las barreras remite a pre-conceptos ligados a la política (“si es del gobierno, no lo quiero”), así como desconocimiento de la existencia del proceso de migración entre otros factores.

CONTENIDOS

La inversión en infraestructura y el subsidio a los conversores se complementó con la puesta en marcha de un plan para propiciar el fortalecimiento de la capacitación, producción y difusión de contenidos audiovisuales y estimular a la industria audiovisual, articulando a los actores involucrados en la transición hacia la televisión digital. Este es otro punto central de todo proceso de implementación, porque la historia de la televisión demuestra que no se puede pensar en la diversidad de contenidos como una consecuencia automática de la multiplicación de canales (García Muñoz, N. y Larrègola, G., 2010). El plan oficial contempla distintas acciones:

Plan Operativo de Fomento y Promoción de Contenidos Audiovisuales Digitales: Consiste en la realización de concursos nacionales para producciones de televisión digital.

Para ello, el Ministerio de Planificación suscribió distintos acuerdos para la producción de contenidos con el Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales (Incaa); con la Universidad Nacional de San Martín (Unsam) y con el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN). En la primera edición de concursos, realizada en 2010, se financiaron cien cortometrajes, 20 series de ficción y 17 documentales, que se estrenaron en el *Canal 7* estatal. En 2011 se llevó a cabo la primera edición del Concurso Prime Time, por el cual se produjeron diversas series de ficción que se estrenaron en los canales de gestión privada de la ciudad de Buenos Aires, *Canal 9*, *América TV* y *Telefe*. En 2012 se efectuó la 2º edición del concurso Prime Time 2012 para la realización de Series de Ficción en Alta Calidad y Definición (Full HD) para TV Digital. La convocatoria se dirigió a canales de televisión abierta y a productoras asociadas a un canal de televisión abierta.

Programa “Polos Audiovisuales Tecnológicos”: Es un programa de largo plazo que busca federalizar la producción, promoviendo la igualdad de oportunidades y la disminución de asimetrías entre provincias y regiones del país. Para eso, se propuso la creación de una red de polos de producción a partir de la división del país en nueve regiones, donde participen universidades nacionales junto con los distintos actores del sector audiovisual y con las organizaciones de la sociedad civil de su zona de influencia.

Bancos de Contenidos Audiovisuales Digitales: Se trata de una red digitalizada para promover el intercambio de conteni-

dos audiovisuales en el país. Quienes quieran aportar su material al Banco deben ceder su contenido de manera gratuita para que pueda ser distribuido por los canales adheridos.¹⁴ Este punto generó controversias con los gestores de derechos de autor. El catálogo del Banco cuenta principalmente con el material producido por los distintos actores que participan del plan de Fomento y del programa “Polos”, entre otros.

Árbol de Contenidos Universales Argentino (Acua): Tiene la finalidad de fortalecer la construcción de identidades. Por ello apunta a generar producciones para tres áreas específicas: contenidos para la tercera edad (Acua mayor), contenidos musicales (Acua música) y producciones de cooperativas, televisoras comunitarias, escuelas de cine e instituciones de todo el país (Acua federal). De los tres segmentos, por el momento solo se han generado producciones destinadas a los adultos mayores.

Contenidos Digitales Abiertos (CDA): Es una plataforma que funciona con la modalidad de video bajo demanda, de manera gratuita, a través de internet, así como también de los decodificadores y televisores integrados. La plataforma se nutre de las producciones ganadoras de los concursos del Plan de Fomento TDA y de otros actores del sector audiovisual.

A las acciones antes mencionadas, cabe agregar la sanción del decreto 1528/12, por el cual se otorga rango de actividad productiva industrial a productoras de contenidos audiovisuales, digitales y cinematográficos, de capitales públicos, privados o mixtos, de modo que acceden a los beneficios que otorga ese sector. La medida da cuenta del reconocimiento de las industrias culturales en su rol económico. No obstante, como ya se mencionó, revela una vez más la desarticulación institucional a la hora de llevar adelante la política del sector audiovisual, ya que la normativa no forma parte del área de competencia de la Afscsa, organismo encargado de conducir la política audiovisual, ni del Ministerio de Planificación que está a cargo de la televisión digital.

PERSPECTIVAS Y DESAFÍOS: ALGUNOS INTERROGANTES

A tres años de la elección del estándar para TDT y a más de dos años del comienzo de la primera emisión a cargo de la televisión del canal del estado cabe plantear consideraciones e interrogantes.

Ante el moderado interés de los radiodifusores privados, el Estado lleva adelante la implementación del SATVD-T que ya es una realidad y está transmitiendo contenidos digitales. La concepción que guía al gobierno es la de ayudar a crear el mercado desde una perspectiva que otorgue mayor presencia a contenidos afines a su gestión. Eso lo ha logrado al asignar permisos proviso-

14. En agosto de 2012 hay 24 canales, entre públicos y privados, que adhirieron al Banco y reciben contenidos del Consejo Asesor.

rios para emitir en TDT sin que medie concurso público, lo que vuelve a los canales dependientes de la voluntad oficial para seguir emitiendo. Y si bien es cierto que hubo demoras en los plazos que se habían fijado para la construcción de plantas transmisoras y el reparto gratuito de decodificadores, el avance ha sido importante, sobre todo si se toma en cuenta que el apagón analógico está previsto para 2019. Un impulso similar se está dando a la producción federal de contenidos. Se montaron polos regionales y se subsidiaron series de ficción y documentales. No obstante, es claro que el Estado no puede financiar a todos los nuevos entrantes durante mucho tiempo. Por su parte, los grandes operadores privados apuestan a conseguir un múltiplex completo y, de forma más velada, a dificultar la irrupción de nuevos actores significativos que puedan disputar audiencia y torta publicitaria. Finalmente, diversas organizaciones de la sociedad civil y medios comunitarios mantienen expectativas de ingreso al mercado televisivo, aun cuando todavía no resulte claro el modelo económico que permitirá su sustentabilidad a mediano plazo.

Más allá de las aspiraciones de los actores implicados, quedan pendientes al menos cuatro temas de fondo que serán clave para el desarrollo del sistema:

Plan Nacional de Servicios de Comunicación Audiovisual Digital: Es necesaria su elaboración para fijar las reglas de operación concretas en el escenario digital. Teniendo en cuenta que la mayoría de los operadores privados aún no han avanzado en la implementación, resulta clave la confección del plan, ya que aún se está a tiempo de romper con la lógica de desarrollo histórica de la radiodifusión en el país, por la cual primero actúa el mercado y luego aparecen las reglas que consolidan el estado de hecho. Es decir, se trata de una oportunidad histórica de imprimir otra dinámica en el entorno digital (Mastrini, 2008).

Dividendo Digital, la banda de 700 Mhz: Habrá que definir para qué tipo de servicios se utilizará el espectro liberado, luego del apagón analógico. En el artículo 4 de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual se alude al concepto de “dividendo digital” como el resultante de la mayor eficiencia en el uso del espectro que propiciará una mayor convergencia de servicios. Esta definición de carácter genérico no permite inferir si el espectro liberado en la banda de UHF seguirá siendo atribuido a servicios de radiodifusión o de comunicación audiovisual; o si, por el contrario, será atribuido para otros servicios como banda ancha o a la telefonía móvil, propios de las empresas de telecomunicaciones o, como tercera opción, sea dividido en partes para el mejor aprovechamiento de los dos tipos de servicios.

Las posturas son diversas, dependiendo de la esfera de gobierno que se trate: mientras las altas esferas del Afsc se

muestran proclives a privilegiar a los servicios de radiodifusión, permitiendo el ingreso de nuevos actores, desde la Secom se considera más conveniente adjudicar el espectro para telecomunicaciones. La postura es compartida entre las líneas medias de la CNC, aunque las líneas altas se encuentran más a la expectativa de lo que defina la presidenta. En términos generales, el gobierno aún no ha dado señales claras sobre cómo se utilizará y/o repartirá el llamado dividendo digital.

Nuevos entrantes: Siguiendo el espíritu que guió la elaboración de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, así como los objetivos plasmados para el desarrollo de la TDA, debería considerarse que el mejor uso del espectro redunde en la posibilidad de ingreso de nuevos actores que contemple no solo a aquellos con fines de lucro, sino a sectores vinculados a universidades, cooperativas, medios comunitarios, ONGs, pueblos originarios, entre otros. Hasta ahora, este sector no aparece como destinatario de las políticas implementadas tras la sanción de la ley.

Cuestión económica: Si bien la televisión digital promete un escenario de mayor pluralidad, al limitar la escasez de frecuencias, no es claro qué diversidad alcanzará el audiovisual argentino dada la estrechez del mercado publicitario en analógico. En efecto, el sistema de medios tradicional ya tiene dificultades para soportar los costos de operación (Becerra, 2010). Para los actores del sistema de medios y para el estamento político resulta indispensable pensar cómo se financiará la producción de contenidos en digital.

En términos generales puede señalarse que el proceso de despliegue de la televisión digital terrestre en Argentina ha marcado, junto a la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, una reorientación significativa de la política audiovisual, en la que el Estado ha cobrado mayor protagonismo en detrimento del sector privado, proceso en el que la televisión estatal ha participado como proa de la transición.

Sin embargo, el gobierno ha mostrado ambigüedad institucional en las decisiones tomadas, falta de coordinación entre las distintas autoridades en la materia y una cuestionable distribución de recursos de la TDT a empresarios afines sin que hayan mediado concursos públicos que legitimen dicho accionar.

Aun cuando la importancia de la TDT en Argentina pueda relativizarse como consecuencia de la alta penetración de la televisión por cable, seguir estudiando el proceso de implementación y desarrollo resulta fundamental porque constituye uno de los elementos singulares para comprender las lógicas de la política de comunicación en el país en la línea que señala Bustamante, ya que la TDT es un laboratorio de tendencias y escenarios (2012).

REFERENCIAS

- Albornoz, L. y García Leiva, M.T. (Eds.) (2012). *La televisión digital terrestre. Experiencias nacionales y diversidad en Europa, América y Asia*. Buenos Aires: Ed. La Crujía.
- Albornoz, L y Hernández, P. (2008). La radiodifusión entre 1995-1999: concentración, desnacionalización y ausencia del control público. En G. Mastrini. (Ed.) *Mucho Ruido y pocas leyes. Economía y políticas de comunicación en la Argentina* (2ª edición). Buenos Aires: Ed. La Crujía,
- Albornoz, L. A., Hernández, P. y Postolski G. (2000). La televisión digital en Argentina: aproximaciones a un proceso incipiente. En L. A. Albornoz (Coord) *Al fin solos... La nueva televisión del Mercosur* (pp. 267-292). Buenos Aires: CICCUS-La Crujía.
- Afsca (2012). *14 Informe Contenidos de la Televisión Abierta Argentina*. Datos correspondientes al trimestre enero-marzo 2012. Buenos Aires: Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (Afsca). Recuperado de [http://www.afsca.gob.ar/web/Varios/informes/INFORME_TV_ABIERTA_Trimestre_marzo_mayo_2010.pdf consulta: 22/09/2011]
- Badillo, A. y Sierra, F. (coord.) (2011). *La transición a la televisión digital terrestre en iberoamérica: diagnóstico y perspectiva*. Quito: Ciespal.
- Becerra, M. (2010). Las noticias van al mercado: etapas de la historia de los medios en la Argentina. En G. Lugones, y J. Flores (Comps.), *Intérpretes e interpretaciones de la Argentina en el bicentenario* (pp. 139-165). Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- Becerra, M., Mastrini, G. y Waisbord S. (2011). *Television in Latin America: From commercialism to reform?* Mimeo, en prensa.
- Bizberge, A. (2010). *Televisión Digital Terrestre ¿cambio de estatuto de la radiodifusión?* Buenos Aires: Editorial Prometeo.
- Bizberge, A. (2011). Oportunidades y desafíos para la producción de contenidos para TDT en Argentina. Ponencia presentada en el *Congreso de Comunicación/ Ciencias Sociales*, Universidad Nacional de La Plata, 30/08/11.
- Bizberge, A., Mastrini, G. y Becerra, M. (2011). La Televisión Digital Terrestre en Argentina: entre la geopolítica regional y la iniciativa estatal. En A. Badillo y F. Sierra (Coords.), *La transición a la televisión digital terrestre en Iberoamérica: diagnóstico y prospectiva* (pp. 193-221). Quito: Ciespal.
- Brittos, V. y Bolaño C. (2009). Televisao digital, convergencia e transicao tecnológica no Brasil. En S. Squirra e Y. Fechine (Orgs.) *Televisao digital: desafios para comunicaca*. San Pablo: Editora Sulina.
- Bustamante, E. (2012). La TDT como laboratorio de tendencias y escenarios. En L. Albornoz, y M.T. García Leiva (eds.) *La televisión digital terrestre. Experiencias nacionales y diversidad en Europa, América y Asia* (Prólogo). Buenos Aires: La Crujía.
- Bustamante, E. (2003). *Hacia un nuevo sistema mundial de comunicación. Las industrias culturales en la era digital*. Barcelona: Gedisa.
- Califano, B. (2008). Comunicación se escribe con K. La radiodifusión bajo el Gobierno de Néstor Kirchner. En G. Mastrini. (Ed.) *Mucho Ruido y pocas leyes. Economía y políticas de comunicación en la Argentina* (2ª edición). Buenos Aires: Ed. La Crujía.
- Consejo Asesor SATVD-T (2010). *Presentación del Sistema Argentino de Televisión Digital Terrestre a la Honorable Cámara de Diputados de La Nación*. 15 de junio de 2010.
- Franquet, R. y Ribes, F.X. (2010). Una asignatura pendiente de la migración digital. *Telos*, 84, 73-84.
- Fox, E., and Waisbord, S. (Eds.) (2002). *Latin politics, global media*. Austin, TX: University of Texas Press.
- García Leiva, T. (2010). The introduction of TDT in Latin America: Politics and policies. *International Journal of Digital Television*, 1(3), 327-344.

- Krakowiak, F., Mastrini, G. y Becerra, M. (2012). Argentina: razones geopolíticas y perspectivas económicas. En Albornoz, L. y García Leiva, T. (Eds) *La televisión digital terrestre. Experiencias nacionales y diversidad en Europa, América y Asia* (pp.195-219). Buenos Aires: La Crujía.
- Krakowiak, F. (2009). La televisión Digital Terrestre en Brasil: del estándar tecnológico propio al ISDB travestido. Ponencia presentada en *XIII Jornadas Nacionales de Investigadores en Comunicación*, Universidad Nacional de San Luis.
- Mastrini, G. (ed.) (2008). *Mucho Ruido y pocas leyes. Economía y políticas de comunicación en la Argentina* (2ª ed.). Buenos Aires: La Crujía.
- Prado, E (2010). Del flujo al stock. Desafíos de la digitalización para las políticas de comunicación. En Instituto de Estudios sobre comunicación (Ed.). *Pensar los medios en la era digital*. Buenos Aires: La Crujía.
- Rossi, D. (2008). La radiodifusión entre 1990-1995: exacerbación del modelo privado-comercial. En G. Mastrini (Ed.) *Mucho ruido y pocas leyes. Economía y políticas de comunicación en la Argentina* (2ª edición). Buenos Aires: La Crujía.
- Sinclair, J. (2005). Latin American commercial television: "Primitive capitalism." In J. Wasko (Ed.), *A companion to television* (pp. 503-520). Malden, MA: Blackwell.
- Waisbord, S. (2010). The pragmatic politics of media reform: Media movements and coalition-building in Latin America. *Global Media and Communication*, 6(2), 133-153.

SOBRE LOS AUTORES:

Guillermo Mastrini es profesor y Director de la Maestría en Industrias Culturales en la Universidad Nacional de Quilmes; Profesor Titular en la Universidad de Buenos Aires (UBA). / Ha publicado *Los dueños de palabra* (sobre América Latina), *Los monopolios de la Verdad* (sobre Centroamérica) (2009) *Periodistas y magnates. Estructura y concentración de las industrias culturales en América Latina* (2006, todos en colaboración con Martín Becerra), y *Mucho ruido, pocas leyes. Economía y política en la comunicación en la Argentina* (1920-2004) (2005).

Martín Becerra es Doctor en Ciencias de la Información por la Universidad Autónoma de Barcelona / Profesor titular de las universidades nacionales de Quilmes y Buenos Aires; docente de posgrado en universidades argentinas y del exterior. / Investigador independiente en el Conicet; especialista en medios y políticas de comunicación. Autor del libro *Sociedad de la Información, proyecto, convergencia, divergencia* (2003), coautor de *WikiMediaLeaks* (2012) con Sebastián Lacunza y de los libros en colaboración con Guillermo Mastrini.

Ana Bizberge es Maestranda en Industrias Culturales: Política y Gestión (UNQ) y licenciada en Ciencias de la Comunicación (UBA). / Docente en la cátedra Guillermo Mastrini (UBA) / Miembro de programas de investigación en la UBA y UNQ; participa junto a Guillermo Mastrini y Martín Becerra del proyecto sobre "Concentración Internacional de medios", dirigido por Eli Noam en la U. de Columbia (Estados Unidos). Autora del libro *Televisión Digital Terrestre: ¿cambio de estatuto de la radiodifusión?* (2010) y diversos artículos sobre televisión digital.

Fernando Krakowiak es doctorando de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires y Licenciado en Ciencias de la Comunicación. / Docente en la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. / Autor de *La implementación de la Televisión Digital Terrestre y su impacto en la industria cultural argentina* (2010) y coautor de *Argentina: Razones geopolíticas y perspectivas económicas* (2012) y *Políticas de TDT: Del predominio del mercado al desafío por un sistema democrático de televisión* (en prensa).

•Forma de citar este artículo:

Mastrini, G., Becerra, M., Bizberge, A. y Krakowiak, F. (2012). El Estado como protagonista del desarrollo de la TDT en Argentina. *Cuadernos de Información* 31, 69-78. DOI: 10.7764/cdi.31.455