

DESAFÍOS PARA LA CONTINUIDAD DE LA TELEVISIÓN DIGITAL ABIERTA EN ARGENTINA

Carla Rodríguez Miranda

Universidad Nacional de Quilmes

Resumen

A cuatro años de la implementación de la televisión digital abierta (TDA) en Argentina, se realiza un análisis crítico y reflexivo sobre las políticas de comunicación teniendo en cuenta la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisuales N° 26.522 y el mercado televisivo que funciona en competencia.

Desde un enfoque teórico de la economía política de la comunicación, el objetivo del estudio es plantear los desafíos para la continuidad de la plataforma de la TDA que a pesar de haber alcanzado una cobertura del 82% de la población nacional, su adopción en los hogares aún es baja.

La investigación se basa en una estrategia metodológica descriptiva que identifica una serie de obstáculos que impiden superar el cortoplacismo endémico de las políticas coyunturales por lo cual desplaza los objetivos del interés público y cercena ciertos avances logrados en el campo regulatorio.

Palabras clave: televisión digital, televisión abierta, políticas de comunicación, Estado y mercado

Abstract

The paper offers a critical and reflexive analysis regarding the communication policies for digital free-to-view television (DTT) in Argentina, which launched four years ago, in the context of the new media law N° 26.522 and the competitive conditions of the television market.

From the perspective of political economy of communication theory, it aims to identify the challenges for the ongoing development of the DTT which, in spite of its 82% coverage of the national population, still exhibits a low adoption in homes.

The research is based on a descriptive methodological strategy that identifies a series of obstacles which make it difficult to overcome the short-run nature of media policies and, in turn, displace public interest goals and represent a setback in the advancement of the regulatory framework.

Keywords: digital television, free-to-view television, network television, communication policies, government and market

Introducción

Desde la perspectiva de la economía política de la comunicación (Mosco, 2009), el artículo tiene el objetivo de indagar sobre las políticas de comunicación para el desarrollo de la televisión digital abierta en Argentina, teniendo en cuenta que la política es una práctica y un argumento acerca de una visión del bien común en una sociedad determinada y el Estado es el agente verosímil de alguna versión aceptable del mismo (Oszlak y O'Donnell, 1995).

La selección de este caso responde al rol inédito que asumió el Estado en la puesta en marcha de una plataforma audiovisual nacional y la elaboración de mecanismos de financiamiento para la producción de contenidos en el marco de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisuales N° 26.522 (LSCA) sancionada en 2009. Además se destaca el acelerado despliegue de la infraestructura digital y la provisión en comodato de los decodificadores a los sectores más vulnerables de la población para garantizar el acceso material.

Por lo expuesto, se advierte que desde un punto de vista tecnológico se abren oportunidades para el ingreso de nuevos actores y servicios. Y desde el punto de vista jurídico-político se presentan desafíos para garantizar la diversidad cultural y el pluralismo informativo en la pantalla televisiva.

De ahí que el estudio analiza cómo las estrategias de desarrollo de la televisión digital abierta (TDA) se hilvanan en las tensiones derivadas del mercado bajo el nuevo marco legal. Se enfatiza sobre la posibilidad de revitalizar las televisoras locales para promover la diversidad y captar audiencias. Y se indaga sobre los

desafíos para la permanencia de este modelo televisivo.

La diversidad y el pluralismo juegan un rol clave para fortalecer las democracias tal como plantea la letra de la LSCA y a la vez el sistema televisivo argentino es un sistema comercial y en competencia. Por ello la conjunción de la digitalización y la LSCA generan expectativas respecto a la garantía de tales principios.

La investigación no presenta una hipótesis a ser comprobada dado que se desarrolla con una vocación descriptiva con el objetivo de plantear las fortalezas y debilidades de la TDA y se indaga con foco en el rol del Estado como actor garante de la diversidad y el pluralismo.

La estrategia metodológica se basa en un estudio de caso que se organiza en una dimensión política donde se analiza la regulación y su aplicación y una dimensión económica que reflexiona acerca de las características económicas y financieras de la industria televisiva (Bustamante, 1999, 2003).

El artículo se organiza en cuatro capítulos. El primero analiza las políticas de comunicación y el interés público bajo la tensión entre la diversidad y la naturaleza económica del sector en un sistema concentrado. El segundo punto explica el concepto de la televisión digital abierta y los supuestos tecnologicistas sobre los que se desprende la potencialidad de multiprogramación. El tercero indaga sobre el desarrollo de la televisión digital abierta en Argentina desde la regulación, la política y el mercado. Y por último, se plantean los desafíos y reflexiones finales. A continuación se invita a la lectura de un

texto crítico y reflexivo sobre este fenómeno en Argentina.

Políticas de medios e interés público

Desde la década del '80 y '90 las políticas neoliberales reorientaron los objetivos de las políticas de comunicación hacia una tendencia mercadocéntrica, tecnologicista y consumista (Van Cuilenburg y McQuail, 2003) acompañado por un proceso de concentración y centralización del capital en el sistema de medios. En sintonía con este conjunto de políticas, se interpeló a la ciudadanía como consumidor/usuario, que relativizó su condición de acción como posibilidad de cambio.

Las políticas de comunicación tienen como objetivo la promoción del interés público (McQuail, 1998) cuya interpretación varía de acuerdo a las sociedades, las épocas y las ideologías (Tremblay, 1988). Dada la naturaleza del servicio y la tecnología, se establecieron diferentes objetivos para las políticas de telecomunicaciones y las políticas de medios. Tradicionalmente, las políticas de telecomunicaciones tienen como objetivo garantizar el acceso universal, la inclusión y tarifas asequibles, es decir que presta atención a la infraestructura, las condiciones de mercado y la regulación de los monopolios naturales. Desde los '80 se liberalizó el mercado de las telecomunicaciones por lo que la intervención estatal era una exigencia para regular la competencia. En cambio, los propósitos de las políticas de medios están orientados a garantizar el ejercicio de la libertad de expresión, los contenidos, la diversidad y el pluralismo con una orientación sociopolítica (Iosifidis, 2011).

De manera concurrente con las políticas neoliberales, se lleva adelante el

proceso de convergencia tecnológica que permite que los diferentes servicios (voz, audio y video) puedan ser transmitidos por la misma plataforma. O que a través de un mismo dispositivo se pueda recibir los diferentes servicios (teléfonos móviles, *notebooks*, televisores y otros). Este proceso exige re pensar la orientación normativa del interés público para los servicios de la comunicación y la cultura, que son entendidos como bienes públicos comunes por lo cual deberían ser protegidos (Mattelart, 2007) de los intentos de cualquier aniquilación silenciosa.

A partir de las nuevas tecnologías de la información y comunicación (TICs), y su consecuente posibilidad de volver más eficiente la organización y los procesos de trabajo como también la distribución y circulación de los productos culturales (Becerra, 2003), en particular a través de Internet, los medios de comunicación han iniciado el pasaje digital en toda su cadena de valor.

Este abaratamiento de los costos impulsa a un amplio conjunto de la ciudadanía a realizar sus primeros pasos en la producción audiovisual de manera *amateur* o profesional. La necesidad de expresión y creatividad latente por parte de diferentes sectores sociales solapada a la baja de costos abre paso a nuevas prácticas y producciones culturales que buscan visibilidad y pantalla.

La complejidad del asunto deriva en que el sistema de medios de comunicación es cada vez más concentrado y centralizado por lo cual se generan barreras o cuellos de botella para la entrada de nuevos actores y para garantizar la diversidad cultural y el pluralismo informativo (Becerra y Mastrini, 2009).

A ello se suma que las cuestiones comunicacionales, entre ellas la cultura,

adquieren un tratamiento global de carácter tecnicista y mercantil en los organismos tales como la Organización Mundial del Comercio (OMC), la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), los tratados de libre comercio y otros.

En este escenario de gobernanza global (Braman, 2004), la regulación de las telecomunicaciones tiene un acento más internacionalista a diferencia de la producción audiovisual, que resiste el intento de liberalización. Tal es el caso de la cláusula de excepción cultural sugerida por la Unión Europea que le otorga un trato especial a las producciones audiovisuales en cuanto a las reglas del librecambio (Mattelart, 2006).

En 2001 la 31^o Conferencia General de la UNESCO aprobó por unanimidad una declaración universal sobre la diversidad cultural por la que se elevó a la categoría de “patrimonio común de la humanidad” tan vital como la biodiversidad. No obstante, se proclamó como una herramienta orientadora y declarativa sin fuerza de ley para los Estados miembros. En 2005 se aprobó la Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad en las Expresiones Culturales en la UNESCO, que luego los Estados miembros adherirían a sus legislaciones.

Mattelart (2006) plantea que se tejió una suerte de guerrilla semántica a la hora de explicitar la definición de los conceptos como “actividades culturales, bienes o servicios”, a su vez identifica un desplazamiento del sentido atribuido a “industrias culturales” y la eliminación de términos tales como concentración. Sin embargo, rescata que la convención empieza a ganar terreno como instrumento jurídico.

Este escenario digital y global plantea el desafío de articular los intereses de las industrias culturales, que son entendidas como actores económicos que buscan valorizar su capital y reproducen una ideología (Zallo, 1988) con los actores organizados del tercer sector y la ciudadanía en general, que exige su ejercicio pleno de expresión y comunicación. A pesar del sigilo de los Estados y los intentos –con mayor o menor éxito- de avasallamiento por parte del mercado, el mecanismo para garantizar la diversidad y el pluralismo en el sistema de medios es una batalla vigente.

Ningún actor niega el respeto a la diversidad cultural pero el modo de garantizar este principio es divergente: por un lado, se identifica el mecanismo de distribución de los recursos que se basa en el mercado, a través de las fuerzas de oferta y demanda. Y, por otro lado, el mecanismo de políticas públicas que organizan formas alternativas de distribución de los recursos.

A la hora de establecer la orientación normativa del interés público para las políticas de comunicación, en los países centrales se identifica la profesionalización de los organismos regulatorios a través de economistas y la industria, asesorados por los *think tanks* (Iosifidis, 2011), que re significan los objetivos sociopolíticos y culturales de los medios de comunicación hacia el discurso neutral de lo técnico. En estas condiciones, el Estado se limita a garantizar las condiciones para la libre competencia y no distorsionar el funcionamiento del mercado, lo que impacta negativamente en los medios de servicio público. Bustamante (2003) sostiene que las políticas culturales y de comunicación se tiñeron de políticas

industriales relativas a redes e infraestructura y no de contenidos.

En América Latina, a partir del siglo XXI los Estados han asumido un rol estratégico a través de la promoción de nuevas legislaciones para regular los medios en contrapartida a la tendencia neoliberal. No obstante, se hereda una lógica de funcionamiento que combina una orientación comercial, donde el Estado tradicionalmente asumió un rol asistencialista al sector privado y una dirección estatal para los medios públicos de tipo gubernamental (Becerra, 2010). A partir de esta emergente intervención pública el enclave clientelar podría quebrar el equilibrio existente que se encuentra solapado a contiendas políticas y de poder que dilatan la instauración de un ecosistema de medios plural y diverso.

La definición del interés público en materia de comunicación y cultura se encuentra en un momento de inflexión ante esta puja política y regulatoria, sumado al desarrollo acelerado de Internet como medio de comunicación. Y si bien se observa un consenso a favor de la diversidad y pluralismo, éste no logra materializarse en mecanismos de instrumentación para su concreción en los sistemas nacionales audiovisuales, donde el *statu quo* celebra la premisa del carácter abierto y libre de Internet.

La diversidad y el pluralismo en el sistema de televisión

En los países centrales el sistema de televisión se desarrolló entre las décadas del '40 y el '60, periodo de posguerra y en plena regulación fordista que posibilitó crear un mercado de equipos receptores, que era uno de los motores de crecimiento, acompañado de la industria publicitaria para alentar el consumo (Garnham, 1991).

En la mayoría de los países latinoamericanos, el sistema televisivo fue desarrollado desde los '50 y '60 por el sector privado, incluso en países donde su creación fue impulsada por el Estado. La televisión adoptó el modelo de Estados Unidos, de carácter comercial y competitivo. En cambio, en los países europeos se estableció a priori un modelo de servicio público, con fuerza en la promoción de la identidad cultural y lingüística.

Estos modelos responden a la definición y naturaleza del servicio y el rol del Estado. Tremblay (1988) explica que en la tradición norteamericana el Estado establece las obligaciones de las empresas "*affected with a public interest*". Las empresas de "utilidad pública" tienen una importancia estratégica económicamente. Y el poder político (legisladores) delimita cuáles son los sectores de "*public utilities*" de acuerdo a la constitución y tradición jurídica. En cambio, desde la tradición francesa, por servicio público se entiende toda actividad considerada de interés general para la comunidad y como tal reconocido por el Estado. Dicha actividad no puede abandonarse a la iniciativa privada y a las leyes del mercado. Por ello, en países europeos el Estado asume su responsabilidad y control, sometiéndolo si fuese necesario a un régimen jurídico especial.

Ahora bien, el empeño por generar diversidad y pluralismo en el sistema de medios apunta a posicionar el interés público por sobre los intereses corporativos. La noción de diversidad y pluralismo es inherente a la responsabilidad social de los medios que implica responder a la multiplicidad de gustos culturales, sociales y políticos que existen en la sociedad. Estos principios son pilares para mejorar la calidad de las

democracias como así también promover la innovación, la creatividad y fomentar la competencia.

La concepción mercantil de la información y la cultura defiende la democracia sobre la base de la libre elección del consumidor pero las fuerzas del mercado no constituyen la mejor opción para garantizar dichos objetivos (Freedman, 2005; Mastrini y Becerra, 2006; Bustos, 2006). No obstante, en términos políticos y de mercado existe un consenso generalizado que la diversidad es enriquecedora por doquier.

La Convención de 2005 de la UNESCO apunta a la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales por parte de la creatividad individual o colectiva definidas como “actividades, bienes y servicios culturales”, lo que engloba a los productos de las industrias culturales como a cualquier otra expresión cultural. De acuerdo a Mattelart (2006) corresponde con las categorías estadísticas para medir la cultura en la UNESCO.

A partir de aquí se explican diferentes herramientas conceptuales para “medir” la diversidad.

En Europa, a partir de los ‘80 las señales privadas ingresaron en el sistema audiovisual con la perspectiva de un mercado único por lo que se generaron mecanismos para regular la publicidad. La radiodifusión hertziana como servicio público empezó a compartir terreno con señales comerciales y con el sistema de cable y satélite (pagas). De ahí que se implementó la directiva Televisión Sin Fronteras que tiene como objetivo fomentar la distribución, difusión y producción de programas televisivos europeos. La directiva es resistida por parte de la *Motion Picture Export Association of America* por discriminar

los productos extranjeros. No obstante, los Estados europeos conceden subsidios públicos a la industria cinematográfica y audiovisual en nombre de la diversidad cultural (Mattelart, 2006) además del programa comunitario *Creative Europe*, aprobado en noviembre de 2013, que reemplazó el Plan Media.

Desde la legislación norteamericana la noción de diversidad apunta a maximizar la oferta mediante la libre competencia la cual generaría una eficaz asignación de recursos culturales e informacionales. La cantidad de elecciones para la audiencia está por encima de la calidad de los contenidos. Se plantea una clasificación basada en cinco tipos de diversidad: de puntos de vista, de programación, de soportes, de fuentes y de las minorías y mujeres. El localismo, también, se considera como un elemento de la diversidad (Bustos, 2006). Noam (2009) considera que el pluralismo es importante para el desarrollo de una sociedad pero no es un patrón conceptual, práctico o legal que mida oficialmente y defina el vigor del mercado de las ideas.

El creciente poder de las corporaciones podría ser una potencial amenaza al interés público. Pujadas Capdevilla (2011) sostiene que la diversidad es una condición necesaria para la calidad del sistema democrático pero no es suficiente porque los televidentes eligen ver aquello que les gusta. Por tanto, el regulador tendría que enfatizar sobre la diversidad de acceso a los contenidos de los medios.

Napoli (1999) diseñó un marco analítico que establece una conexión entre la evaluación de la diversidad y las políticas de comunicación para lo cual desarrolla un principio de diversidad a partir de tres componentes: la fuente (propiedad de la oferta y el contenido), el contenido (programa o género) y la

exposición de la diversidad (la exposición de la audiencia a los contenidos de los medios en términos de acceso y consumos). Pujadas Capdevilla (2011) señala que el estudio sobre la diversidad en la programación del Estado español en 2006, encargada por el Centro Audiovisual de Cataluña (CAC), incorporó, como novedad metodológica, el índice de opción de elección que mide si el televidente puede tener acceso a una programación diversa en una franja específica de horario; y el índice de entropía relativa aplicado al género, que estudia cómo el tiempo dedicado a un género por parte del conjunto de canales se distribuye entre ellas.

Van der Wurff y Van Cuilenburg (2001) plantean un modelo de competencia moderada para el sistema televisivo donde convergen dos estrategias de innovación, retomadas del modelo de Porter: la primera para la producción de contenidos generalistas (estrategia en liderazgo en costos) donde la diversidad estaría dada al interior del canal y la segunda apunta a la producción de contenidos específicos o nicho (estrategia de diferenciación) que contribuye a la diversidad entre canales. A su vez esta combinación generaría un balance entre la diversidad reflejada (*reflective*) y la diversidad abierta (*open*). La primera evalúa si los contenidos reflejan proporcionalmente la diversidad en términos culturales, políticos, religiosos desde la audiencia. Mientras que la segunda evalúa en qué medida los medios expresan los temas en iguales proporciones, independientemente del consumo.

Asimismo señalan el concepto de competencia ruinosa que ocurre cuando las señales producen contenidos homogéneos y no innovan, es decir utilizan iguales estrategias de

competencia, por lo que no contribuye a la diversidad audiovisual. Esto es resultado de la no diferenciación del producto porque apuntan a las mismas audiencias por un efecto de la duplicidad competitiva (Doyle, 2002) que pelean por la pauta publicitaria.

Por otra parte, se encuentra el índice que evalúa la diversidad interna o vertical y la diversidad externa u horizontal. La primera evalúa el número y tipo de programas de un canal o grupo de canales en toda su programación. La segunda se refiere al número o tipos de programas disponibles para el televidente en todas las grillas programáticas.

Más allá de la amplia literatura sobre los índices para medir la diversidad y el pluralismo, éstos dependen del punto de partida teórico. Los mecanismos que los garantizan implica el análisis en función del nivel político, la estructura de mercado y los recursos disponibles (Mastrini y Becerra, 2006) dado que hay mercados pequeños donde resulta difícil generar mayor diversidad porque no existe suficiente escala para producir de manera industrial. En esos casos, el Estado puede intervenir con subsidios y en mercados de mayor dimensión puede establecer límites a la concentración mediante el coto al número de licencias, restricciones a la propiedad cruzada, fijar porcentajes sobre las cuotas del mercado y políticas de *must carry* para obligar al operador de redes transportar cualquier contenido en condiciones no discriminatorias. Y políticas de *must offer* para que el proveedor del contenido distribuya sus contenidos a los operadores de red en condiciones no discriminatorias.

En suma, la construcción del dato y su aplicación tiene correlación con la tradición político institucional, las regulaciones, el modelo de negocio, la estructura de mercado y las audiencias.

Televisión digital: potencialidad para la diversidad y limitaciones económicas

En América Latina la aplicación de los procesos de digitalización sobre la plataforma de televisión abierta se lleva adelante a partir del nuevo siglo, atravesado por un debate social y político sobre el rol de los medios de comunicación en democracia.

La migración digital de la televisión es un proceso nacional (Bustamante, 2003) vinculado a la regulación, la estructura y modelo económico legado de la televisión analógica (Galperin, 2004). La digitalización de la señal televisiva abierta que se transmite por aire podría permitir una mejora en la calidad de imagen y sonido, la multiprogramación – se pueda aumentar el número de señales por el canal de 6MHz donde se transporta una señal analógica-, una oferta de servicios interactivos y movilidad. Dadas dichas virtudes, se podría generar un nuevo equilibrio con la entrada de nuevos actores y nuevos servicios y aplicaciones, pero la inversión en un modelo particular de comunicación social es superficialmente producto de una tecnología (Williams, 2011: 45).

De las experiencias europeas y estadounidense, la implementación no cumplió con las promesas que traería la tecnología. Por el contrario, mantuvo la estructura heredada de la televisión analógica aunque en algunos casos emergieron actores en la fase de producción de contenidos y distribución (Albornoz y García Leiva, 2012). Por otra parte, los Estados intervinieron para la planificación de la transición y el apagón analógico que genera el dividendo digital.

En Latinoamérica el contexto político, social y tecnológico podría resultar alentador para la entrada de nuevos actores con otras estéticas en la pantalla,

pero a su vez es un desafío para la sustentabilidad económica y financiera.

La industria televisiva presenta altos costos de producción y exige una transmisión diaria –de flujo continuo- con la renovación constante de la oferta ante una demanda aleatoria (Zallo, 1988). La industria es favorecida por economías de escala en la fase de distribución pero no todas las producciones logran el retorno esperado. A su vez no existe una relación directa entre los costos de producción y los ingresos por lo que la inversión es muy riesgosa, y en general percibe un fluctuante financiamiento que se centra en publicidad, comercialización de formatos o subsidios públicos. De ahí que se establecen ciertas fórmulas para garantizar la atracción del televidente (*star system*, formatos probados, miniserries). Teniendo en cuenta estas características, existe una tendencia hacia una estructura oligopólica del mercado televisivo (Van der Wurff y Van Cuilenburg, 2001).

Ahora bien, las fuerzas del mercado no garantizan condiciones de diversidad y pluralismo por lo cual resulta una exigencia añadir el mecanismo de la política pública para la distribución de los recursos de manera tal que se construyan alternativas para garantizar una ecuación plural y diversa en el sistema televisivo.

Caso de estudio: la televisión digital abierta en Argentina

Luego de calurosos debates legislativos, audiencias públicas y foros federales, con la participación de diversos sectores sociales, en octubre de 2009 se sancionó la LSCA N°26.522, reglamentada en 2010. Sin embargo, a cuatro años de su aplicación es resistida por los principales grupos multimedia y hasta por el mismo Estado.

La nueva ley considera a la actividad audiovisual de interés público y plantea entre sus objetivos la promoción de la diversidad y la universalidad en el acceso y participación en condiciones de igualdad para todo habitante de la Nación en el sistema audiovisual. Asimismo, establece cambios en la autoridad de aplicación, reserva el 33% del espectro radioeléctrico al tercer sector, reduce los límites de licencias lo cual obliga a desinvertir a grupos multimedia y fija cuotas de producción nacional.

A pesar de tales avances, no plantea las condiciones para el pasaje digital de la televisión abierta respecto a la gestión del múltiplex y el dividendo digital. Y deja un vacío regulatorio respecto a los servicios convergentes donde existe un mercado altamente concentrado de banda ancha. Este se reparte entre Fibertel –del Grupo Clarín- con un 24% de cuota de mercado, *Speedy* –Grupo Telefónica.- con el 28% y *Arnet* –Grupo Telecom- con el 29%. Tal divergencia temporal y regulatoria impacta negativamente en la gestión audiovisual generando *gaps* en el acceso y usos ante el avance de las tecnologías y el mercado.

Becerra y Mastrini (2009) señalan que el sistema mediático argentino presenta una estructura conglomeral liderado por el Grupo Clarín, de capitales nacionales con una participación mínima de capital foráneo, y el Grupo Telefónica, de capitales transnacionales. El mercado de TV es mediano y concentrado liderado por el duopolio de Canal 13 – del Grupo Clarín con posición dominante en TV paga- y Canal 11 – del Grupo Telefónica con posición dominante en el sector de las telecomunicaciones-. La televisión alcanza al 98% de la población con una penetración de 74% de la TV Paga, lo que equivale a 8,5 millones de hogares. El 82% es por sistema por cable y el 18%

sistema satelital. A ello se suma el crecimiento de los servicios *over the top* (por ejemplo, *Netflix*), que corren por Internet y pueden ser consumidos en múltiples pantallas.

Teniendo en cuenta este escenario, se analiza la implementación de la TDA con la desagregación simultánea de la dimensión política y económica a partir de la LSCA y las dinámicas políticas y del mercado televisivo.

TDA: ¿un servicio complementario o competitivo?

La TDA como red punto masa es una tecnología que llega tarde ante los acelerados cambios tecnológicos y hábitos de consumo de los contenidos audiovisuales. De ahí que se plantea un desafío para la creación de audiencias por parte de las señales que se transmiten por aire en abierto.

De acuerdo a la LSCA, el Artículo 92 menciona que las tecnologías no incorporadas a la fecha de sanción de la ley quedan sujetas al Poder Ejecutivo Nacional como también el Artículo 93 que versa sobre la transición a los servicios digitales.

Siguiendo ese curso, para la implementación de la TDA el Estado juega un papel inédito con el objetivo de garantizar la inclusión social y digital a través del Decreto presidencial 1148/09. A través del mismo se creó el Sistema Argentino de Televisión Digital Terrestre bajo el estándar tecnológico japonés brasileño. El programa liderado por el Ministerio de Planificación Federal, a través del Consejo Asesor, desarrolla la infraestructura de redes junto a la empresa estatal ARSAT y distribuye en comodato decodificadores a los sectores más vulnerables de la población para

garantizar el acceso, solapado a la creación de una oferta de contenidos.

Desde 2010 se desarrolla una plataforma audiovisual declarada de interés público, que presenta 15 señales de alcance nacional de las cuales 6 son estatales, 7 privadas, una interestatal y una del tercer sector (Tabla 1). Las mismas tiene un permiso precario para operar y estas autorizaciones están justificadas ante la ausencia de un plan técnico que le corresponde realizar a la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA).

Tabla 1. Señales nacionales, género y carácter

Señales Nacionales		
Señal	Género	Carácter
Encuentro	Educativo/científico	Pública
Paka Paka	Infantil	Pública
Ta Te Ti	Infantil	Privada
Incaa TV	Películas	Pública
TV Pública	Generalista	Pública
Tecnópolis	Educativo/científico	Pública
DeporTV	Deportes	Pública
Vivra	Música	Privada
Arpeggio	Música	Privada
Viajar	Turismo	Privada
Telesur	Periodístico	Interestatal
CN23	Periodístico	Privada
C5N	Periodístico	Privada
Canal 360	Periodístico	Privada
Construir	Educativo/científico	Tercer sector

Elaboración propia a partir de www.tda.gob.ar

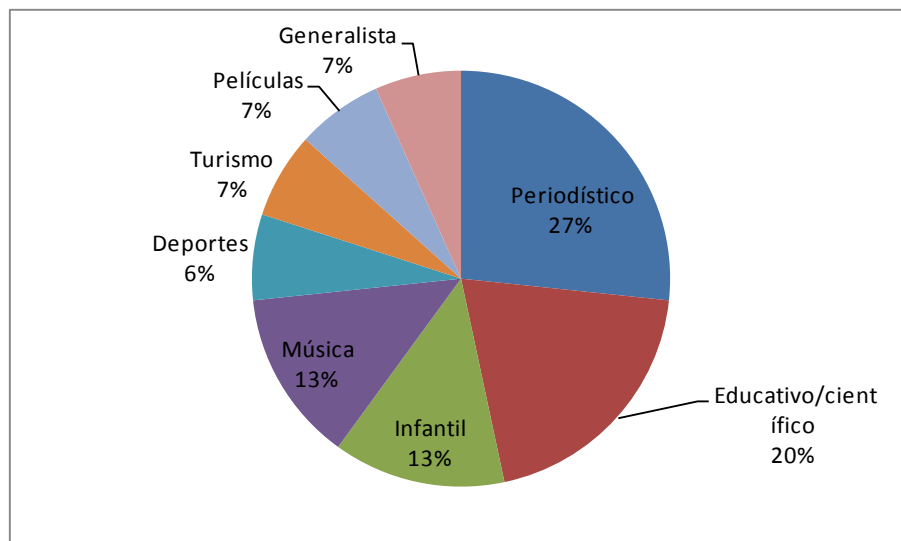
Las prácticas culturales de la televisión por cable han moldeado las expectativas sobre el medio por parte del televidente pero también por parte de los hacedores de las políticas. La plataforma con múltiples señales símil a la lógica de la televisión paga se hilvana en una dinámica que busca captar televidentes a través de contenidos masivos como la

transmisión gratuita de los partidos de fútbol que son emitidos por la TV Pública, Canal 9 y América TV. Los dos últimos son señales analógicas y están disponibles en la plataforma de la TDA solo para el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) y Ciudad de Buenos Aires por lo cual el resto del país puede mirar los partidos de fútbol por esos canales solamente mediante TV paga.

Por otra parte, la TDA agregó nuevas señales: un 27% son de tipo periodístico/informativo, un 20% cultural/científico y en tercer lugar un 13% contenidos infantiles y un 13% música –Ver Gráfico 1-. Los contenidos infantiles y culturales son una novedad para el sistema abierto donde los canales tradicionales los habían relegado de sus grillas, donde señales internacionales captaron dicho segmentos.

En cuanto a las señales locales, solamente en 10 de las 24 provincias argentinas se transmite una señal provincial localizada en la ciudad capital con la excepción de Mendoza y Córdoba donde hay dos señales. Y en la ciudad de Buenos Aires y el área metropolitana se emiten 10 señales en la plataforma digital abierta. Además, existen señales locales que se emiten por el sistema de televisión paga las cuales funcionan como un atractivo y un elemento diferenciador, que motiva a no cambiar de operador por parte del televidente.

Gráfico 1. Tipo de señales de acuerdo a contenidos



Fuente: elaboración propia

Ahora bien, los resultados son alentadores en cuanto al despliegue de la red. En cuatro años alcanzó una cobertura del 82% de la población nacional. Este ritmo podría adelantar el apagón analógico planificado en 2019 y la licitación de la banda liberada. No obstante ello, de acuerdo a estudios privados la TDA registra una adopción que oscila entre un 3% y 5% de los hogares.

En suma, la TDA no quebró el hábito del televidente de pagar por mirar televisión. Pero rompió el esquema del modelo analógico a través de la multiprogramación con la apertura de nuevas señales y nuevas producciones de contenidos, que apuestan a complementar la oferta comercial. Las mismas se sostienen en su mayoría mediante el financiamiento del erario público lo cual deriva en una inestabilidad estructural.

Fomento y producción audiovisual

De acuerdo al Artículo 65 de la LSCA, se delinea que los servicios de

radiodifusión abierta deberán emitir un mínimo de 60% de producción nacional y un mínimo de 30% de producción propia. Las estaciones localizadas en ciudades con más de un millón quinientos mil habitantes deberán emitir un 30% de producción local independiente y en ciudades de más de seiscientos mil habitantes 15%; y un mínimo de 10% en otras localizaciones.

En esa dirección para promover la oferta se establecieron programas liderados por el Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales (INCAA) junto al Ministerio de Planificación Federal, la Universidad Nacional de San Martín y el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN).

Por un lado, los concursos de alcance federal para la promoción y producción de contenidos, que luego integrarán el Banco de Contenidos Universales Argentino (BACUA), pueden ser utilizados por canales públicos, privados o del tercer sector y se pueden mirar vía *streaming* a través de la página web o

como aplicación en determinadas marcas de televisores. Por otro lado, se diseñó el Programa Polos Audiovisuales Tecnológicos junto a universidades públicas que impulsan sistemas productivos locales integrados por diferentes sectores públicos y privados. Algunos polos son más proactivos que otros dependiendo de las condiciones endógenas.

Asimismo, el tradicional Canal 7 de gestión estatal cumple un rol importante por ser la pantalla que lidera este proceso tecnológico. Éste integra Radio y Televisión Argentina (RTA) y tiene a cargo la gestión de la plataforma en materia de contenidos, ya que la parte técnica responde a ARSAT.

Por un lado, los programas son bienvenidas como impulso pero no suficiente para la sustentabilidad de la industria audiovisual. En esta dirección, la política pública podría alentar mediante la desgravación impositiva, como el caso brasileño, para potenciar las alianzas a escala internacional y colocar los productos argentinos como insignia de calidad en el mercado global de la cultura. Por otro lado, las iniciativas descriptas promovieron el ingreso de nuevos actores en la cadena de valor, en su mayoría del cine, y la generación de capacidades productivas por fuera del núcleo porteño. La distribución mediante múltiples pantallas o servicios a demanda es un aspecto que se podría enfatizar para alcanzar la diversidad de acceso a los contenidos de los medios.

Acceso al tercer sector

La reserva del 33% del espectro a personas de existencia ideal sin fines de lucro se convirtió en una batalla ganada por vastos sectores de la sociedad. El llamado tercer sector engloba a

cooperativas, asociaciones civiles, fundaciones y sindicatos que tienen diferencias estructurales. Este sector podría inyectar una dosis de diversidad, pluralismo y una manera diferente de socializar la pantalla. Pero el mismo aglutina múltiples actores con diferentes objetivos y perspectivas. Un sector de televisoras populares, alternativas y comunitarias surgidas de movimientos sociales cuestiona la ley por la falta de especificidad y la ambigüedad de tratamiento dado que el sector comunitario transmite de manera precaria con baja potencia en analógico o por Internet. Y operan bajo una lógica sin fines de lucro mediante trabajo voluntario o voluntariado social financiado por donaciones o ayudas.

En 2011 se llamó a concurso para la adjudicación de 220 licencias de televisión digital que fueron rechazados por el sector comunitario por su carácter restrictivo ya que los pliegos ascendían a 140.000 pesos argentinos y exigían el pago de 24.000 pesos argentinos mensuales a la empresa ARSAT por la multiplexación de la señal y la entrada a la plataforma técnica. Además pocos actores del sector comercial accedieron a la compra de pliegos dado el desinterés por invertir en un sistema de incertidumbre por lo cual se suspendieron los concursos.

En 2013 la autoridad de aplicación autorizó a 33 televisoras de baja potencia para emitir en analógico bajo un permiso precario que no los habilitó para subir la señal a la plataforma digital. Actualmente la señal Construir TV del sindicato de la construcción de alcance nacional y las señales universitarias de alcance local son los operadores del tercer sector que transmiten por la plataforma nacional. La discrecionalidad y desarticulación con la LSCA por la que atraviesa la TDA podría

convertirse en un obstáculo para lograr los objetivos de diversidad y pluralismo que inspiraron la ley.

Servicios interactivos

La interactividad es un sistema tecnológico posibilitado a través de un canal de retorno que lo puede proveer el mismo sistema (intrínseca o natural) o mediante a un complemento. A diferencia de la televisión por cable o IP (Protocolo de Internet) que tiene retorno natural, la TDA o la televisión satelital necesita de una red telefónica o Internet.

A pesar de las limitaciones técnicas, la TDA ofrece una televisión mejorada a través de nuevas experiencias al mirar televisión. Mediante el control remoto el televidente puede solicitar información del programa que está mirando o información de campañas de salud o el servicio meteorológico.

Expertos la denominan interactividad "simulada" que consiste en interactuar con el decodificador y no con el proveedor de la señal. El proveedor envía una cantidad de información que el decodificador almacena. El televidente podría interactuar o navegar solamente con los datos que el proveedor envió. Este tipo de oferta no necesita de un canal de retorno (Rodríguez Miranda, 2011) y pueden alentar a los servicios a demanda. Estos servicios que se caracterizan por brindar una interactividad híbrida son desarrollados por el Laboratorio de Investigación de Informática Avanzada (LIFIA) y empresas privadas a través del middleware *Ginga*, producto del acuerdo con Brasil tras la adopción del estándar tecnológico japonés en su versión brasileña en 2009.

Las actuales estrategias de los canales de televisión se basan en producir contenidos especiales para la web de los

programas que se emiten por aire. Y los articulan con los servicios y aplicaciones que corren por las redes. Los usuarios no abandonaron el hábito de mirar de televisión sino que su atención se distribuye con los usos que hacen en Internet por lo cual es necesario identificar los hábitos de consumo para generar aplicaciones y *software* para las múltiples plataformas. En esta dirección, la articulación del LIFIA con los productores de contenidos de los concursos mencionados podría innovar sobre los servicios de la plataforma abierta.

La política de las políticas de comunicación para la TDA

En Argentina la implementación de la TDA está liderada por el Estado, que como la historia indica siempre ha sido el motor de los cambios tecnológicos en la industria televisiva. Mientras que el impulso para su desarrollo estuvo supeditado al sector privado. El proceso de la migración digital quiebra este segundo momento lo que se presenta como una novedad a la hora de intervenir en tal industria cultural de naturaleza compleja ante los continuos cambios estructurales, tecnológicos y en su consumo.

El Estado, a través del Ministerio de Planificación, asumió un rol inédito mediante un conjunto de políticas con objetivos técnico-productivos y sociopolíticos. Sin embargo, se observa una contradicción respecto al tipo de intervención al adoptar una combinación de políticas industriales y de contenidos propagandísticos a distancia de las lógicas de la industria televisiva y de los hábitos de consumo del televidente.

En parte, tal contradicción se manifiesta en la descoordinación interna

que permea el proceso de implementación. Bajo un esquema verticalista de gestión, los organismos públicos, de características variopintas, no siempre se han desempeñado de manera coordinada, sacudidos en parte por la coyuntura.

De ahí que la TDA presenta avances extraordinarios en la materia solapados a factores de inestabilidad. Los mismos son: de tipo regulatorio por la precarización en la legalidad de las señales pues operan con un permiso precario que depende en la mayoría de los casos de la conexión política (Rodríguez Miranda, 2012); de tipo económico financiero por la incertidumbre de su financiamiento público y el uso discrecional de los fondos; de gestión, dada la falta de coordinación entre los entes responsables para su desarrollo; y de comunicación pública porque la retórica estatista empapa de una impronta gubernamental, lo que desacredita ciertos avances en materia regulatoria respecto a las garantías de diversidad y el pluralismo informativo. El Estado presenta un rol ejecutor, pero en la implementación queda envuelto en contradicciones que erosionan las metas propuestas.

Reflexiones finales

En contrapartida a los '90, la politización de los cambios tecnológicos inaugura nuevas tensiones y conflictos acerca del interés público en las políticas de comunicación. La definición de sus objetivos encuentra resistencias ante una crisis de credibilidad de los medios tradicionales, nuevas prácticas comunicacionales por parte de la ciudadanía, las nuevas tecnologías y la inserción del tema sobre los medios y su regulación en las agendas públicas. De ahí que estos procesos sociales

constituyen nuevos (des)equilibrios de poder que podrían quebrar con la lógica de formación de las políticas de comunicación circunscripta a debates técnicos, empresariales y gubernamentales.

Del análisis de carácter descriptivo, se desprende que la TDA quebró el *statu quo* televisivo con una nueva plataforma audiovisual con más señales gratuitas y nuevos actores en la cadena de valor. Esta presenta intersticios que están generando un abanico de diversidad en particular sobre los contenidos infantiles, de ficción y documentales, como un servicio complementario a la oferta comercial.

Los programas de fomento a la producción podrían impulsar alianzas estratégicas o de cooperación para compartir los recursos operativos como una alternativa para minimizar costos para el tercer sector y las pequeñas y medianas empresas que no cuentan con una estructura como la que tienen los principales canales de televisión o productoras. Mediante la instalación de capacidades productivas se podrían generar señales locales con producciones locales. Las mismas tienen audiencias por el fuerte vínculo con la comunidad y a su vez es un impulso para romper con la centralización en la producción y generar diversidad desde lo local. El desafío es acompañar este impulso de mecanismos concretos que resulten de políticas específicas. En un contexto capitalista, las políticas de comunicación se constituyen en una herramienta indispensable para contrarrestar la homogeneización de una oferta comercial y globalizada en el sector audiovisual.

Ante la alta penetración de la TV paga, la garantía de continuidad de la TDA es que se desarrolle en un marco de gestión pública. El desafío será fortalecer los recursos institucionales mediante la

aplicación de redes de trabajo transparentes que permitan una gestión y administración eficiente y participativa de los recursos públicos. La diversidad de la expresión cultural pública entre y hacia los diferentes grupos sociales requiere de

la intervención pública, siempre limitada, y no sujeta a los ánimos coyunturales y a una retórica estatista.

REFERENCIAS

- Albornoz, L. y García Leiva, T. (2012). *Televisión Digital Terrestre*. Buenos Aires: La Crujía.
- Becerra, M. (2003). *Sociedad de la Información: proyecto, convergencia y divergencia*. Buenos Aires: Norma.
- Becerra, M. y Mastrini, G. (2009). *Los dueños de la palabra*. Buenos Aires: Prometeo.
- Becerra, M. (2010). Las noticias van al mercado: etapas de intermediación de lo público en la historia de los medios de la Argentina. En Lugones, G. y Flores, J. (Coords.) *Intérpretes e interpretaciones de la Argentina en el bicentenario*. (pp. 139-165). Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- Braman, S. (2004). The Emergent Global Information Policy Regime. En Braman, Sandra (Ed.), *The emergent global information policy regime*. (pp. 12-37). Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Bustos, J. (2006). Caracterización de la regulación de la FCC. Disponible en: <http://www.observatoire-omic.org/colloque-icic/pdf/DeBustosESPAGNOL.pdf>
- Bustamante, E. (1999). *La televisión económica: financiación, estrategias y mercado*. Madrid: Gedisa.
- Bustamante, E. (2003). *Hacia un nuevo sistema mundial de comunicación Las industrias culturales en la era digital*. Barcelona: Gedisa.
- Doyle, G. (2002). *Understanding media economics*. London: Sage.
- Freedman, D. (2005). Promoting diversity and pluralism in contemporary communication policies in the United States and the United Kingdom. *The International Journal of Media Management*, 7, 16-23.
- Galperín, H. (2004). *New television, old politics. The transition to digital TV in the United States and Britain*. New York: Cambridge University Press.
- Global Media Journal México, Volumen 11, Número 21, Pp. 67-83

- Garnham, N. (1991). La economía política de la televisión. El caso de la televisión. *Telos*, 28, 68-75.
- Iosifidis, P. (2011). Media Policy and Regulation in the Public Interest: Looking ahead. En Iosifidis, P. (Ed.) *Global Media and Communication Policy*. (pp. 76-89). Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Mastrini, G. y Becerra, M. (2006). *Periodistas y magnates*. Buenos Aires: Prometeo.
- Mattelart, A. (2006). *Diversidad cultural y mundialización*. Barcelona: Paidós.
- McQuail, D. (1998). *La acción de los medios*. Buenos Aires: Amorroutu.
- Mosco, V. (2009). *La economía política de la comunicación. Reformulación y renovación*. Barcelona: Bosch.
- Napoli, P. (1999). Deconstructing the Diversity Principle. *Journal of Communication*, 49 (4), 7-34.
- Noam, E. (2009). *Media Ownership and Concentration in America*. Nueva York: Oxford University Press.
- Oszlak, O. y O'donnell, G. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Redes*, (2), 4, 99-128.
- Pujadas Capdevilla, E. (2011). Analizar la diversidad de la programación televisiva. Identificación de dimensiones y construcción de indicadores. *Lecciones del portal*. Disponible en: http://www.portalcomunicacion.com/uploads/pdf/40_esp.pdf
- Rodríguez Miranda, C. (2011). TDT, una promesa de entrada a la sociedad de la información. Caso Argentina. *Razón y Palabra*, 76. Disponible en: http://www.razonypalabra.org.mx/N/N76/varia/3a%20entrega/28_Rodriguez_V76.pdf
- Rodríguez Miranda, C. (2012). Política y políticas para la TDT en Argentina y Chile: ¿ruptura del statu quo? *Cuadernos de Información*, 31, 79-88.

Carla Rodríguez Miranda es Doctoranda en Ciencias Sociales en la Universidad de Buenos Aires (UBA) y Magíster en Industrias Culturales: políticas y gestión por Universidad Nacional de Quilmes (UNQ); docente Investigadora UNQ y becaria doctoral CONICET. Sus principales áreas de investigación incluyen políticas de comunicación y economía de las industrias culturales.

Artículo recibido: 14 de enero de 2014

Dictaminado: 10 de abril de 2014

Aceptado: 21 de abril de 2014