

“Televisión Digital Argentina: Políticas públicas y regulación en el contexto sudamericano (2009-2015)”

Introducción

Este trabajo encuentra su punto de partida en la novedad generada por un fenómeno político-comunicacional que se propaga por los principales países de la región latinoamericana durante la última década. Nos hemos de referir a la implementación de la Televisión Digital Terrestre (TDT).

A partir del recorrido propuesto se indagan las diversas políticas de promoción, fomento y financiamiento implementadas por el gobierno argentino en el período mencionado. Por otra parte, se reflexiona sobre el contexto político-cultural – comunicacional regional en el que ésta es desarrollada, puntualmente en lo que respecta al fenómeno denominado como democratización comunicacional (o bien democratización cultural).

Si bien la intervención del Estado nacional en políticas públicas de comunicación en general, y en políticas del audiovisual en particular, es de larga data y con diversas intensidades, a partir del año 2009 éstas alcanzan su impulso más alto con la sanción de la LSCA (Baranchuck, 2010; Becerra, 2015), la adopción de la norma japonesa-brasilera (ISDB) y la implementación del Sistema Argentino de Televisión Digital Terrestre Abierta (SATVD-T) (TDA)¹, ubicando a la producción audiovisual en un lugar estratégico para la puesta en escena de distintas temáticas sociales, políticas e históricas en dicha coyuntura. A lo cual se suma la generación de un crecimiento cuantitativo y cualitativo del campo audiovisual.

A partir de lo expuesto, se pretende explorar y describir las políticas

¹ Cabe señalar que en el corriente año (2018), y en el marco del llamado a consulta pública, el Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM) publicó su propuesta para modificar el Plan Nacional de Comunicaciones Audiovisuales Digitales, sancionado durante en 2014 por la extinta Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA). Para mayor información, consultar en: https://www.enacom.gob.ar/consulta-publica-sobre-tv-digital-abierta_p3831

implementadas el marco de los procesos de digitalización de la televisión pública, llevadas a cabo tanto en Argentina como en distintos países latinoamericanos, desde los Estados nacionales.

De cara al Sur: las políticas gubernamentales entre los años 2009-2015 en la región

Desde hace más de una década, los medios de comunicación se encuentran en el foco de toda una serie de discusiones políticas, sociales y económicas en América Latina. Escenario en el que -entre los años 2009 y 2015- distintos gobiernos de la región (tales como Argentina, Brasil, Venezuela, Bolivia y Uruguay, entre otros), llevan a cabo cambios normativos importantes en el arco comunicacional. Fundamentalmente aquellos vinculados con la puesta en marcha de la Televisión Digital Terrestre (TDT).

Debido a que se trata de una de las políticas que adquiere más dinamismo en este territorio durante el período observado, se propone desarrollar un panorama descriptivo del abanico de políticas comunicacionales desplegadas por un grupo de Estados sudamericanos buscando reflexionar además respecto del contexto político-comunicacional en el que éstas son implementadas.

Entre ellas se destaca la política desarrollada por el Estado argentino poniendo especial énfasis en explorar el marco normativo a partir del cual se desarrolla la Televisión Digital Abierta (TDA) en el país. Casi al mismo tiempo, cabe recordar, que se produce la sanción y puesta en marcha de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA N° 26.522/09), más conocida como Ley de Medios.

Es oportuno entonces recordar que diversos autores caracterizaron, entre los años 2005 al 2015, el contexto regional Sudamericano –en tanto hecho sociopolítico que recorrió gran parte de este territorio- bajo denominaciones tales como “gobiernos progresistas” (Elías, 2005), “nuevos gobiernos” (Natanson, 2008), “nueva izquierda” (Rodríguez, Garavito y Chávez, 2008), “nacionalismos radicales” (Katz, 2008) o bien como “populismos de alta intensidad” (Svampa, 2015). Siendo la República Bolivariana de Venezuela punta de lanza de este período cuando en 1998 Hugo Chávez accede

mediante el voto popular a la presidencia del país. A poco de andar países como Argentina, Brasil, Bolivia, Ecuador y Uruguay se sumarán a este nuevo tiempo. Cada uno con matices y singularidades propias a cada gobierno, comenzaron a desarrollar políticas enfocadas, en principio, en revisar los efectos del neoliberalismo imperante en los años noventa, recuperando el rol activo del Estado como articulador y garante del desenvolvimiento institucional, económico y social.

Políticas estatales y comunicación pública

En el marco de este contexto regional, y en el ámbito cultural, se encaminaron políticas estatales de comunicación dirigidas no sólo a limitar la concentración de la propiedad de los medios y a ejercer un mayor control de la actividad de los grandes grupos multimedia sino también a ocupar un lugar de mayor relevancia en una escena mediática en la que los medios contemporáneos se han afianzado como actores políticos nodales.

De cara a este escenario, a comienzos del siglo XXI, algunos gobiernos de Sur América comenzaron a efectivizar normativas y regulaciones dirigidas a eliminar el oligopolio de la propiedad y el dominio del mercado por parte de los mayores operadores de multimedios. Caben mencionar como ejemplo las iniciativas para las reformas y políticas de regulación de medios como la Ley de Responsabilidad Social en Radio y Televisión (Ley RESORTE) de Venezuela vigente desde el 2004 que, entre otras cuestiones, establece deberes y derechos de las empresas concesionarias y del gobierno junto a la clasificación responsable de programas como así también la incorporación de la comunicación como derecho humano en el Artículo 7 de la Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia en 2009.

En esta misma línea se encuentran la Ley Orgánica de Comunicación (LOC) de Ecuador aprobada en el 2013 y la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual en Uruguay (2014). En tanto, la llamada Ley de Medios argentina (Ley de Servicios de

Comunicación Audiovisual N° 26.522/09 - LSCA) fue promulgada el 10 de octubre de 2009 bajo el mandato de Cristina Fernández de Kirchner en reemplazo de la Ley de Radiodifusión 22.285 -promulgada por la dictadura militar casi treinta años antes, en 1980- que estuvo vigente hasta ese momento mediante un esquema centralista y privatista. No obstante, durante el período abordado (años 2009-2015), la nueva ley aún debe sortear distintos obstáculos para su plena aplicación; éstos se originan -entre otros- tanto en la oposición mencionada como en la falta de su implementación total y en “la tentación por parte del Gobierno (de Cristina Fernández) de usar el nuevo marco regulatorio para promocionar a los grupos mediáticos afines a su política -resulta interesante observar cómo la nueva ley reserva al Gobierno el derecho de otorgar licencias en las grandes zonas urbanas, mientras que en las otras áreas es la agencia independiente la que otorga las licencias-“ (Open Society Foundations, 2012, p. 7). A partir de lograr sortear tanto la oposición de los grandes grupos mediáticos como una serie de litigios legales, la LSCA fue finalmente efectivizada a partir del año 2013.²

Como se ha expresado, lo sustantivo de estas políticas comunicacionales ha sido el papel del Estado como regulador de las iniciativas expuestas, a través de instrumentos normativos pero también apelando a otras acciones tales como la reorganización de la comunicación pública, promoviendo o creando nuevos canales, diarios o agencias de noticias; el fomento a los medios alternativos y comunitarios; a la producción cultural independiente, y el fortalecimiento de emprendimientos de comunicación regional (Moraes, 2011). En cuanto a la puesta en marcha de nuevos medios y agencias de información se pueden mencionar *El Ciudadano* (Ecuador) que desde el 2008 ha sido el periódico de la Revolución Ciudadana; *Cambio*, en Bolivia a partir de 2009, el venezolano *Correo del Orinoco* cuyo objetivo a partir del 2009 ha sido contrarrestar el llamado "terrorismo mediático"; los canales *Ecuador TV*; la migración del viejo Canal 7 en *TV Pública* en Argentina, *TV Brasil*, y la creación de *VIVE TV* en

2 Si bien el siguiente aspecto no se desarrolla en el presente texto, cabe mencionar que, a partir del año 2015, la promulgación del Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) 267/15 - determinado por la gestión de Mauricio Macri- le ha introducido modificaciones sustanciales a la misma como así también a la Ley Argentina Digital.

Venezuela. También las agencias de noticias oficiales *Agencia Boliviana de Información* (ABI- Bolivia), *Agencia Venezolana de Televisión* (AVN-Venezuela), *ANDES* (Ecuador), *EBC* (Brasil), *TELAM* (Argentina).

En materia de emprendimientos televisivos regionales se destaca *TeleSur* que, bajo el lema “Nuestro Norte es el Sur”, desde el año 2005 congrega producciones periodísticas y audiovisuales de un conjunto de países entre los que se encuentran no sólo Venezuela sino también Cuba, Argentina, Bolivia, Ecuador y Nicaragua.

En este sentido, la producción audiovisual subsidiada por los Estados tuvo un incremento importante durante el período considerado –lo cual no se ve reflejado en igual medida en cuanto a su circulación-. En Ecuador el Consejo Nacional de Cine promovió realizaciones cinematográficas y audiovisuales en general. En Venezuela se creó además la Plataforma de Cine y Televisión con igual intención y alcance de actividades. En Brasil ha sido prolífica la actividad desde el Ministerio de Cultura, impulsando desde Planes Especiales de Fomento la producción en especial de documentales sin fines comerciales. En tanto, en Argentina, entre los años 2009 y 2015, el Estado nacional interviene con una marcada política comunicacional mediante el fortalecimiento de emisoras oficiales, la creación de señales públicas y una inversión importante en la producción de contenidos audiovisuales nacionales tanto para canales públicos de televisión (analógica) como para la *Televisión Digital Argentina Abierta* (TDA).

La Televisión Digital en Argentina: su regulación e implementación

No solamente en la región latinoamericana sino en numerosos países del mundo, el mapa televisivo comienza a experimentar un cambio profundo ya a fines de los años '90 pasado cuando muchos gobiernos comienzan a migrar de la tradicional televisión analógica dando paso a una revolución estructural a partir de la implementación de la Televisión Digital Terrestre (TDT). Poniendo así de manifiesto que

la definición de un modelo televisivo depende, más allá de la tecnología, de una compleja trama de relaciones e intereses políticos, económicos, sociales y culturales.

Tras largos años de profunda concentración mediática y de importantes beneficios para unos pocos -incluida la Ley 25.750 de Protección de Bienes e Industrias Culturales redactada durante la presidencia de Eduardo Duhalde y sancionada durante el gobierno de Néstor Kirchner en 2003 a poco de asumir la presidencia del país- desde el año 2008, en Argentina, se intensificaron toda una serie de discusiones en torno a la regulación de los medios de comunicación vinculadas, al mismo tiempo, con los debates en torno a la necesidad de promover una ('la') nueva ley de (medios) comunicación.

Si bien la intervención del Estado en políticas públicas de comunicación en general, y en políticas del ámbito audiovisual en particular, reviste larga data y diversas intensidades, a partir del año 2009 éstas alcanzan su impulso más alto con la sanción de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (Baranchuck, 2010; Becerra, 2015) ubicando a la producción audiovisual en un lugar estratégico para la puesta en escena del arco de políticas -tales como las vinculadas a los derechos humanos, pueblos originarios, pluralidad de voces, etc.- llevadas a cabo desde el gobierno. En este marco, dicha política (de comunicación) incluye un conjunto de acciones, programas, planes, proyectos y lineamientos varios, posibles de observar a partir de tres grandes aspectos: regulación (sanción de un conjunto de leyes y decretos), desarrollo de tecnología e infraestructura (expansión de la cobertura, instalación de torres transmisoras y repetidoras, entrega de conversores-receptores), y contenidos (fomento a la producción de contenidos a distribuir en las nuevas plataformas y financiamiento).

Aspectos todos importantes pero de gran extensión; por lo cual, a continuación sólo abordaremos una de estas dimensiones: la primera, vinculada a la reglamentación de la televisión digital en el país durante los años 2009 y 2010.

Punto de partida: el despliegue legal y normativo de la TDT

En agosto de 2009, dos meses antes de la aprobación de la LSCA, el gobierno nacional firma un decreto que puede ser considerado como la piedra fundacional de una política pública de comunicación vinculada, fundamentalmente, al proceso de digitalización de la televisión. De este modo, a diferencia de la ley de medios, el marco regulatorio general sobre el que se asienta el arranque y despliegue de la Televisión Digital Abierta (TDA) en Argentina se basa en una serie de decretos sancionados directamente por el Poder Ejecutivo al mando de Cristina Fernández sin pasar por el Congreso de la Nación.

En esta línea, con el debut del Decreto N° 1148/2009, el 31 de agosto de 2009 el Estado inicia el camino hacia la digitalización de la televisión (abierta y gratuita) mediante la creación del Sistema Argentino de Televisión Digital Terrestre (SATVD-T) para la transmisión y recepción de señales digitales terrestres. Mediante esta norma se explicitan (en el artículo 1) los objetivos sociales y tecnológicos a alcanzar con el desarrollo de la TDA. Los primeros, señalan la promoción de una mayor inclusión social y diversidad cultural como así también el fomento de la industria audiovisual; en tanto, los tecnológicos se enfocan en obtener una mejor calidad de audiovisual y un menor uso del espectro radioeléctrico. Lo cual daría cabida al llamado “dividendo digital” al poder transmitir más de una señal por el mismo canal y liberar así una interesante porción del mismo que podría ser usado para el desarrollo de nuevos servicios.

Por otra parte, mediante la conformación de un Consejo Asesor del Sistema - dependiente del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación- se establece, en el artículo 2, una estructura institucional orientada tanto al financiamiento, producción y distribución de contenidos como así también a la capacitación, investigación y desarrollo. El Consejo se encuentra integrado por representantes de ocho Ministerios con competencias en la materia y por un Foro Consultivo conformado por sectores públicos y privados vinculados a la televisión digital (decir, las asociaciones de trabajadores y de consumidores, la comunidad

científica, el sector de radiodifusión con y sin fines de lucro y el sector industrial, entre otros).

El otro gran eje del decreto 1148 tiene que ver con que, en sus considerandos, establece la adopción de la norma de transmisión para la televisión digital desarrollada en Japón (la Integrated Services Digital Broadcasting Terrestrial más conocida como ISDB-T) con un *aggiornamento* brasileño (el Sistema Brasileiro de Televisión Digital o ISBTVD). Elección que se toma en forma sorpresiva e inconsulta al haber sido anunciado tres días antes -el 28 de agosto- por la ex mandataria en la Cumbre de Presidentes de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).

A través de este breve recorrido es posible observar que, a partir de este momento, el gobierno asume un rol central en el proceso de digitalización de la televisión nacional. En esta línea, las acciones políticas más importantes y la sanción de las respectivas normas que fueron posibilitando el desarrollo de una política pública para la TDA tuvieron una dinámica de alta intensidad durante los años 2009 y 2010. Como se indicó anteriormente, el conjunto de instrumentos legales dictados en el marco de la dinámica de su desarrollo e implementación se produjeron prácticamente en forma simultánea a la sanción de la nueva regulación para el sector audiovisual. No obstante, si bien la Ley 26522/09 se convierte en un engranaje fundamental de este sistema y brinda líneas generales para su actuación -plasmadas en los artículos 46, 47, 92 y 93- no aborda de manera exhaustiva el problema de la convergencia y de la transición al entorno digital (Open Society Foundations, 2012, p. 99).

En el transcurso del año 2010, el gobierno sanciona una serie de normas entre las que se encuentran: el Decreto N° 364/2010 -firmado el 17 de marzo de ese año- que declara a la Plataforma Nacional de Televisión Digital Terrestre de interés público y establece que la Empresa Argentina de Soluciones Satelitales Sociedad Anónima (AR-SAT) estará a cargo de la implementación del sistema. Si bien la primera transmisión digital con TDT se había realizado en abril del mismo año -la realizó canal 7 con la torre de transmisión donada por el gobierno japonés- en julio el decreto N° 1010/2010

autoriza a Radio y Televisión Argentina del Estado (RTA) a instalar, poner en funcionamiento y operar en forma experimental un sistema digital de distribución de señales a nivel nacional al que se denominó Sistema Experimental de Televisión Abierta Digital.

En cuanto a las políticas de fomento a la producción de contenidos, si bien en diciembre de 2009 se aprueba la creación del Plan Operativo de Fomento y Promoción de Contenidos Digitales para la Televisión Digital Terrestre (POFPCA) recién seis meses más tarde -el 28 de junio de 2010-, el Consejo Asesor sanciona su Reglamento. Para su desarrollo se determina la intervención de cuatro instituciones nacionales: el Ministerio de Planificación Federal; la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM); el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) y el Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales (INCAA). Se establecen además tres objetivos fundamentales: la promoción de contenidos audiovisuales para TV; el fortalecimiento de las capacidades productivas de todo el territorio nacional y la generación de empleo. Los cuales son organizados en cuatro ejes: Promoción de Producción de Contenidos Digitales; Bancos de Contenidos Audiovisuales Digitales; Integración regional y desarrollo audiovisual digital y Articulación y Desarrollo de Señales Digitales Públicas y de Gestión Privada sin fines de lucro.

Este Plan (de Fomento) se implementa así a través de distintos programas de gestión. Entre ellos, se encuentra la creación de una plataforma de video por demanda gratuita llamada Contenidos Digitales Abiertos (CDA en www.cda.gob.ar –actualmente el sitio se encuentra en construcción-) y del Banco Audiovisual de Contenidos Universales Argentinos (BACUA en <http://catalogo.bacua.gob.ar/>) que funciona a modo de repositorio de material audiovisual –conformada principalmente por las producciones ganadoras de los concursos- y al cual se puede acceder de forma gratuita. En el marco de estas decisiones, también se encuentra la creación de Polos Audiovisuales Tecnológicos (PAT) que, con núcleos en distintas Universidades Nacionales públicas articuladas por regiones a partir de Nodos Audiovisuales Tecnológicos (NAT), tienen entre sus principales metas fortalecer capacidades para la

producción de contenidos televisivos. En tanto, el Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales (INCAA) es el encargado de promover y coordinar, en forma conjunta con el Consejo Asesor del Sistema Argentino de Televisión Digital Terrestre (SATVD-T) y el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), la convocatorias de concursos para la producción de contenidos audiovisuales en todo país generando financiamiento según regiones tanto para programas unitarios como para series televisivas, sean documentales o ficcionales.

En el marco de estas iniciativas se encuentran además el Plan Nacional de Telecomunicaciones “Argentina Conectada” (creado mediante el decreto N° 1552/10 el 21 de octubre de 2010) –destinado no sólo a generar inclusión digital sino también a optimizar el uso del espectro radioeléctrico- y el Plan Operativo de Acceso al Equipamiento “Mi TV Digital” -que contempló la compra de más de un millón de equipos receptores (Set Top Boxes) destinados a los sectores más vulnerables-. A éstas se suma el programa “Conectar Igualdad” para alumnos y docentes de escuelas secundaria, a los cuales se les proporcionan computadoras en forma gratuita mediante el decreto 459/2010 del 6 de abril del mismo año.

Todas estas normas y resoluciones -dictadas entre 2009 y 2010 mediante decretos presidenciales- conllevan acciones que concurrieron en una suerte de piedra fundacional para el desarrollo e implementación del sistema de televisión digital argentino mediante, como dijimos, el financiamiento de la compra de la infraestructura (instalación de torres transmisoras y repetidoras), la entrega gratuita de decodificadores (set-top-boxes), el subsidio a la producción de contenidos y la puesta en marcha de las primeras transmisiones digitales a través de la emisión de señales Estatales (Canal 7, Encuentro, PakaPaka, Tatetí, INCAA TV, TecTV, Telesur, DeporTV, Tecnópolis, ACUA Federal y ACUA Mayor, Suri TV) y privadas (Construir TV, Rock&Pop, Arpeggio, Viajar, C5N, CN23, 360 y RT. Sobre este último punto, cabe destacar que el Estado, en el año 2012, asigna a través del AFSCA licencias de señales a algunos operadores privados –como el grupo Szpolski-Garfunkel- pese a que el otorgamiento de las mismas debe, según la Ley 25625, ser resultado de un proceso licitatorio.

A modo de cierre

A través de este trabajo se presenta un ajustado recorrido del marco regulatorio, las formas normativas y directrices de las políticas públicas de comunicación relacionadas con la digitalización de la televisión en Argentina durante la etapa de mayor iniciativa al respecto, como fueron los años 2009 y 2010. Proceso que, como se planteó, no se produjo en forma aislada sino en el marco de un escenario latinoamericano –fundamentalmente ligado a los países que conformaron el llamado “arco progresista”- en el que se llevaron a cabo toda una serie de discusiones y debates sobre los medios de comunicación.

Las medidas desarrolladas, junto a la sanción en octubre del 2010 de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual N° 26.5226, son parte de un fenómeno de cambio que se produjo entre 2009 y 2015 en casi toda la región latinoamericana cuyo eje estuvo dado por poner en cuestión a los medios en general y, en particular, a la concentración de su propiedad. Paralelamente, se desplegó toda una serie de políticas enfocadas en la creación del sistema de Televisión Digital Terrestre con una total impronta estatal en cuanto a su implementación y financiamiento.

Bibliografía

Baranchuk, Mariana (2010). Una historia sobre la promulgación de la ley 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual (o el largo camino hacia la democratización de las comunicaciones). En Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (Ed.) *Ley 26522 de Servicios de Comunicación Audiovisual. Historia, antecedentes europeos y principales artículos*. Buenos Aires: AFSCA.

Becerra, Martín (2015). *De la concentración a la convergencia. Políticas de medios en Argentina y América Latina*. Buenos Aires. Paidós.

Cañizález, Andrés y Ponce, Matias (2015). "La comunicación política en América Latina: entre la consolidación como disciplina y la apertura de nuevos enfoques de investigación interdisciplinar". En Bolaño, C., Covi Druetta, D- y Cimadevilla, G. (Coords.). *La contribución de América Latina al campo de la comunicación* (pp. 321-360). Buenos Aires. Prometeo.

Decreto 1148/2009. Recuperado de Infoleg:
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/155000-159999/157212/norma.htm>

Decreto 364/2010. Recuperado de Infoleg:
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/165000-169999/165234/norma.htm>

Decreto N° 1010/2010. Recuperado de Infoleg:
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/165000-169999/169479/norma.htm>

Decreto N° 1552/2010. Recuperado de Infoleg.
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/170000-174999/174110/norma.htm>

Decreto N° 459/2010. Recuperado de Infoleg.
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=165807>

Ley N° 26522 de Servicios de Comunicación Audiovisual. Recuperado de Infoleg:
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=158649>

Marino, Santiago (2013). Medios de comunicación y regulación. Condiciones de un escenario condicionado. El equilibrista, Revista Académica de la Facultad de Ciencias de la Educación y de la Comunicación Social. Vol. 1, N° 1. Portal de Publicaciones de la Universidad del Salvador. Recuperado de
http://p3.usal.edu.ar/index.php/elequilibrista/article/view/1355/1707#_ftn1

Mastrini, Guillermo y Agusti, María Sol (2009). Radio, economía y política entre 1920 y 1945: De los pioneros a las cadenas. En G. Mastrini (Ed.) *Mucho Ruido y Pocas Leyes* (pp. 29-51). Buenos Aires: La Crujía.

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.