

Televisión Digital Abierta en Argentina en debate

Por Alfredo Alfonso

Origen

Argentina ha desarrollado una historia tecnológica concentrada en la capital del país, Buenos Aires. Esto ha sucedido con el desarrollo de la telefonía fija, la radio y la televisión analógica como ejemplos evidentes. El proyecto TDA es el primero en romper esas lógicas y se ha pensado de modo federal (ver Mapa de medios antes de 2003. Pág. 28). La clásica "mancha" de la televisión de los años '50 y '60 muestra una clara concentración que guarda relación a la riqueza de las provincias y a su despliegue demográfico. No ha sido así en esta oportunidad. Los casi sesenta años de vigencia de la televisión argentina se encontraban a fines de la primera década del siglo XXI aún con el 30 % de la población sin acceso tanto a las opciones de repetidoras de aire, o a las opciones pagas de cable o satélite.

De este modo, la situación planteaba que, en términos simbólicos, esa población había quedado aislada en un momento histórico cuyo principal recurso hacia el futuro es la acumulación de valor agregado tecnológico. La decisión, entonces, se situó en buscar alternativas para cubrir ese déficit y acortar la brecha digital y el analfabetismo simbólico.

La primera medida fue la creación de un canal del Ministerio de Educación de la Nación, llamado *Encuentro*, que garantizara convertirse en espejo por su calidad y originalidad, llevando como emblema a la diversidad. Para ello se convocó a Tristán Bauer, un cineasta reconocido con las causas por los Derechos Humanos de valiosa trayectoria.

El canal produjo el esperado salto de calidad con respecto al imaginario simbólico instalado sobre el modo de producir y ver televisión pública en nuestro país pero los contenidos no resolvían el problema de acceso de esos 4 millones de hogares.

El proyecto de TDA, denominado erróneamente TDT, estableció una serie de articulaciones estructurales que alcanzaron visibilidad en la multiplicación de 51 antenas repetidoras y difusoras en todas las provincias del país, la previsión de 21 más, en la creación de otras cinco señales del Estado nacional, alcanzando un total de siete sostenidas con administración pública. El proyecto se articuló también con un proyecto anterior, el del portal Educ.ar, y con la incorporación de una dinámica interactiva para poder desarrollar prácticas. A su vez, se destaca la decisión de permitir el acceso a todo el contenido en la web a través del portal de *Contenidos Digitales Abiertos* (CDA), y la posibilidad de bajar los contenidos de los ciclos de televisión digitales educativos desde la página *Conectate* (ver Mapa de medios a partir de 2012. Pág.29).

De este modo, con más de tres millones de netbooks entregadas a estudiantes de enseñanza media pública, los soportes estructurales para visualizar TDA, el incremento en la calidad de los contenidos en los canales del Estado y la política de subsidios para el desarrollo de contenidos en las distintas regiones del país, se buscó establecer nuevos parámetros para la educación de la mirada.

Estas políticas no se desplegaron de modo aislado. Por primera vez en la historia de la macroregión, sudamérica y algunos países centroamericanos adoptaron la misma norma tecnológica. Esto permitirá quebrar el aislamiento de lectura de alteridad de las realidades latinoamericanas que la televisión comercial y las diversas normas analógicas nos impidieron. Vale recordar que, por ejemplo, en la década del '80, lograr visualizar en Argentina material audiovisual producido en Brasil o Chile era una verdadera odisea. Esta decisión de los países sudamericanos, con la excepción colombiana, permitirá multiplicar las redes de intercambio de material y nuestras realidades simbólicas van a dejar de estar establecidas por la agenda central, que prioriza catástrofes y crisis políticas, y reconocer la diversidad de tramas y colores que nuestras experiencias diversas reconocen.

Trayecto

La Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual fue un proyecto que empezó a tener un correlato posible a partir de la evidente ruptura que el gobierno de Néstor Kirchner establece con el Grupo de medios de mayor concentración de la Argentina, Clarín. Posteriormente a la firma del Decreto 527/05, en donde Kirchner estableció la prórroga por diez años de la vigencia de los plazos de las licencias para radio y televisión, el Grupo, a través de su Director General, Héctor Magnetto, continuó presionando al gobierno para la toma de decisiones. Esta situación llegó a su límite

cuando Clarín se negó a aceptar la candidatura de Cristina Fernández a la Presidencia de la República.

Esta situación evidenció una disputa por la conducción del futuro del país que tuvo en marzo de 2008¹, a tres meses de la asunción presidencial de Cristina Fernández, su primera gran disputa, la del conflicto con el sector agropecuario por la escala tributaria a la soja, que finalizó en julio con el quiebre del Vicepresidente de la Nación, Cobos, quien no acompañó la propuesta del Poder Ejecutivo que integraba.

A partir de esta derrota, el gobierno modificó su estrategia y comenzó a buscar consensos para poder contar con el marco legal que le pusiera límites al accionar de los grupos concentrados de la economía con expresión en conglomerados de medios de comunicación.

Debido a que el escenario en que se encontraba el gobierno era de fuerte debilidad simbólica y el imaginario social consideraba a las elecciones de medio término de 2009 como el principio del fin del proyecto kirchnerista, las acciones debían tener otro carácter que las desarrolladas hasta ese momento. Para proyectar la nueva ley de radiodifusión de la democracia el gobierno se rodeó de entidades y figuras con indiscutibles antecedentes, como las que componían la denominada Coalición por una Radiodifusión Democrática, que en su manifiesto de 21 puntos sintetizaba la lucha de 30 años de resistencia a la aplicación del decreto ley 22.285 del genocida Videla. También convocó a juristas y especialistas en derecho de la información muy prestigiosos, entre los que se encontraron Damián Loreti y Analía Eliades, que trabajaron durante muchos meses analizando leyes de distintas democracias europeas, de Estados Unidos y de otras experiencias, intentando presentar un proyecto lo suficientemente avalado.

Es así que, en marzo de 2009, el Poder Ejecutivo presenta la propuesta de proyecto de Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual. Esta propuesta es acompañada por una estrategia de instalación en la opinión pública de todo el país en base a dos mecanismos: Foros y audiencias públicas. En este proceso de consulta ciudadana del proyecto de Ley, muchas de las intervenciones en los foros públicos fueron incorporados al proyecto que posteriormente se presentó en ambas cámaras y también el mismo esquema se desarrolló una vez presentado en los tratamientos

¹En marzo de 2008, en el marco del desarrollo de Expoagro, la mayor exposición industrial de maquinaria agrícola del país, cuyos responsables son los grupos Clarín y La Nación, se acordó con los líderes de las entidades agrarias y los políticos de la oposición la estrategia a seguir en el conflicto.

de las comisiones, en donde se fueron incorporando sugerencias de legisladores de las distintas bancadas².

Esta serie de actos públicos que incluían audiencias en ambas cámaras, en donde el Proyecto de Ley se presentó el 27 de agosto, y llevaron a que siete meses después de ser presentada la propuesta de proyecto se aprobara la Ley de Servicios de Comunicación de la democracia con amplias mayorías y con la participación de la mayor cantidad de bloques legislativos de las leyes aprobadas en 10 años de gobierno kirchnerista³. Esto indica que el gobierno entendió claramente que se enfrentaba a un poder fáctico instalado: el de la concentración de medios y grandes capitales, entre los que se incluían el 18% del banco de inversión y calificación de riesgo Goldman Sachs⁴ como parte del conglomerado Clarín, entre otros jugadores claves con enorme poder de intervención.

Desarrollo

La sanción de la Ley produjo intervenciones eufóricas del gobierno, que multiplicó su accionar en distintos frentes y generó un corriente de empatía significativa entre los sectores que durante décadas habían luchado por adoptar una norma democrática que rigiera los destinos de los medios audiovisuales y que, en muchos casos, suponían sólo de modo utópico esta posibilidad.

Entre los proyectos más entusiastas está la de distribución de decodificadores digitales que llevan insertos el *middleware* Ginga, la adaptación brasileña a la norma japonesa ISDB, entre los sectores de bajos recursos y los jubilados, considerados los más vulnerables con respecto a la transformación que implica la lógica digital. Este proyecto distribuyó más de un millón de aparatos, pero no logró desarrollar instancias de capacitación y asistencia que permitiese entender la importancia del alcance de la TDA y las capacidades interactivas futuras del formato adoptado.

Diversos sectores se beneficiaron de la sanción de la Ley. Uno de ellos fue el sector sindical, que pudo renovar y recuperar cientos de puestos de trabajo y empezar a cobrar el canon correspondiente. Otros sectores fueron los pueblos originarios, ya que

²La Ley reúne 109 notas de referencia con los autores de las incorporaciones.

³La Ley se aprobó con la votación en la Cámara de Diputados de 147 votos a favor, 3 en contra y una abstención y en la Cámara de Senadores con 44 votos a favor y 24 en contra, en la madrugada del 10 de octubre de 2009.

⁴Esas acciones en 2012 cambiaron de dueño luego de 13 años. Fueron tomadas por el empresario estadounidense Ralph Booth.

por primera vez pueden contar con reconocimiento oficial para sus radios y canales de televisión⁵.

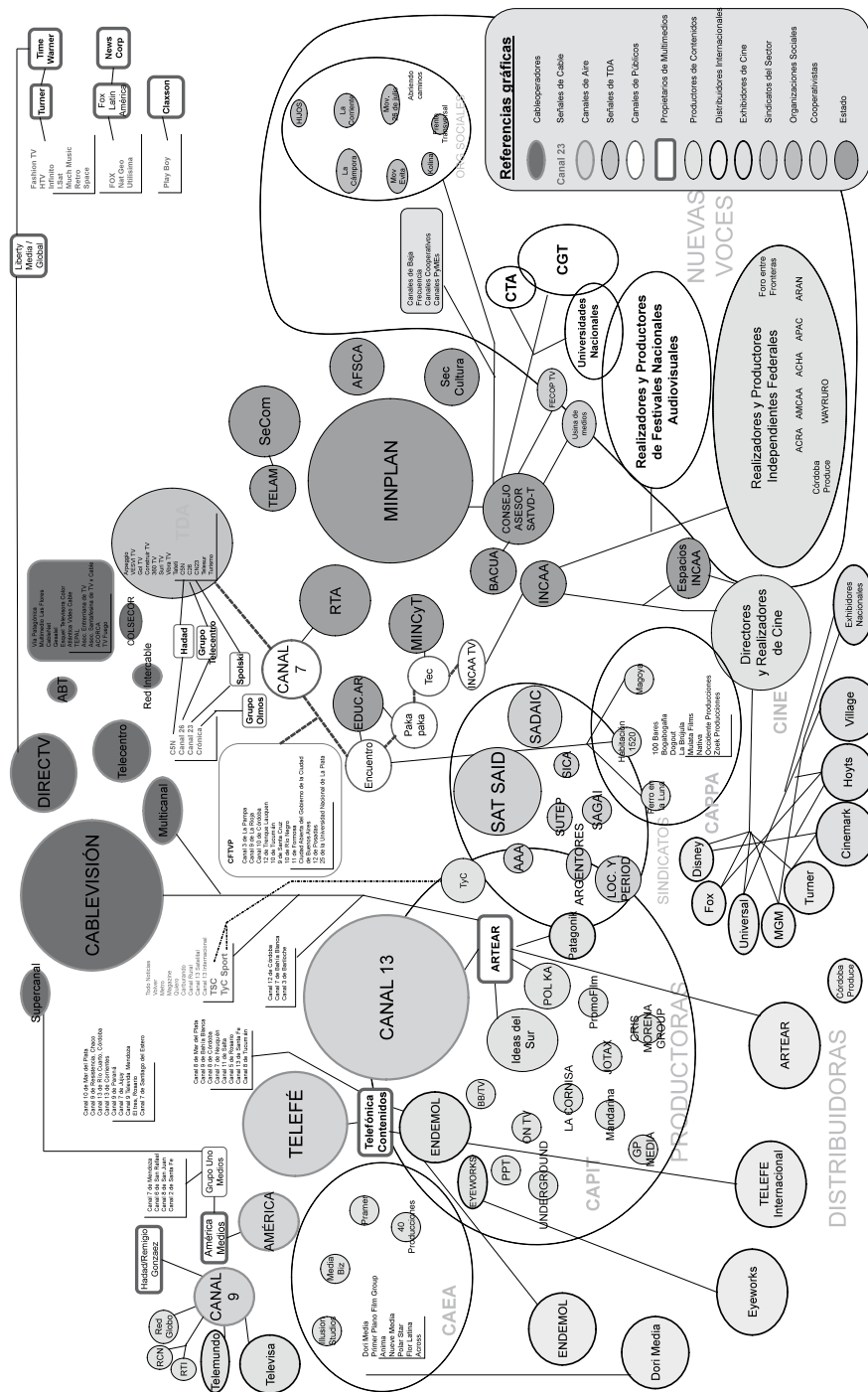
Pero sin dudas lo que generó más impacto en la aplicación de la Ley fueron las políticas de contenidos audiovisuales, que se desarrollaron a partir del Instituto de Cine, lo que significó también un cambio de mentalidad institucional en su relación con la televisión, ya que el INCAA creó un Plan Operativo de Promoción y Fomento de Contenidos Audiovisuales Digitales que permitió realizar convocatorias en años sucesivos y que posibilitaron la producción de más de 400 realizaciones que implicaron casi 500 horas de producción original televisiva en dos años, cifra récord de inversión estatal en todo el planeta. Estos subsidios, que tuvieron una lógica de distribución a partir de considerar el país en 7 regiones (NOA; NEA; Nuevo Cuyo; Centro Norte; Sur; Provincia de Buenos Aires y AMBA) permitieron modificar la concepción laboral de distintos sectores, como la creación de cooperativas de trabajo audiovisual, y de recuperar oficios olvidados en las provincias alejadas de la Capital Federal como los que se desarrollan en la escenografía, fotografía, vestuario e, incluso, en la actuación. Este cambio sobre las expectativas profesionales y disciplinares y la recuperación por la vocación perdida también permiten un crecimiento económico del sector de las industrias culturales regionales y la narración de la propia historia sin lecturas etnocéntricas.

Financiamiento

La inversión publicitaria y el pago por servicio son los instrumentos que sostienen o acompañan el funcionamiento de los medios de comunicación y en este sentido hay un volumen de publicidad que las empresas gastan por año para promocionar sus productos. Esta dimensión no se modifica por un cambio legal estructural o una decisión política. Tiene la dimensión de la escala posible en relación a la cantidad de productos y la capacidad de difusión de esos productos que ofrece cada país. En el caso de Argentina, esa dimensión está en una escala media, es decir no es Brasil ni China, pero tampoco un país débil. En el caso del pago de televisión por cable es el más rentable de América Latina. En este sentido, la redistribución de canales y empresas de medios que la adaptación a la Ley del grupo Clarín que la norma establece es directamente proporcional a las posibilidades de sostén del modelo diseñado por el resto de la ley. Esto quiere decir que si no se modifican las casi 300 señales con

⁵El 7 de diciembre de 2012 comenzó a emitir Wall Kintun TV, el primer canal Mapuche de Argentina en la ciudad de Bariloche.

Imagen 2. Mapa de medios. 2012



Fuente: Gerencia de Fomento a la Producción de Contenidos para Televisión, Internet y Videojuegos. INCAA

situación de predominio en la audiencia y, en consecuencia, del mercado publicitario, no hay modo posible de sostener el proyecto que la Ley enuncia⁶.

Las empresas oligopólicas de cualquier tipo con situación de privilegio en el mercado van a condicionar a nuevos jugadores en la disputa por esos recursos potenciando las posibilidades al brindar opciones multimediales y de diversidad regional en su oferta. A su vez, la audiencia, educada al consumo de determinadas características de la programación, no transforma su interés de modo abrupto ni en un carácter masivo. Los tiempos para esos cambios son mucho más largos. Entonces, si se conserva la preponderancia de audiencia es natural que las empresas que deseen promocionar sus productos lo sigan haciendo allí y que los usuarios/clientes de la televisión paga sigan eligiendo los mismos proveedores. Es iluso o malintencionado insistir en la idea que el gobierno no hizo nada o muy poco por la Ley en cuatro años y enfatizar en la distribución de licencias para el sector de las organizaciones sin fines de lucro, cuando esa exigencia, en el sentido que la Ley estuvo pensada, se asocia a la aplicación plena. Y acentuamos que si el gobierno hubiese considerado ser el único sostén económico de las cientos de señales comunitarias no tendría otra opción, en definitiva, que intervenir los medios audiovisuales privados que no reconocieron la ley durante ese lapso.

Conclusiones

Lo que nunca imaginó el Poder Ejecutivo, ejercido por Cristina Fernández de Kirchner⁷, es que otro poder del Estado se iba a enfrentar durante cuatro años a los dos poderes que habían acordado la sanción de esta Ley, que conllevaba una deuda de 30 años con la democracia argentina. Las audiencias públicas convocadas por la Corte Suprema de Justicia de la Nación y su posterior fallo sobre la plena constitucionalidad de la Ley comprueban que se trató de un desatino⁸ con la excepción del fallo de primera instancia.

Por eso consideramos que dentro de las posibilidades que la nueva ley ofrece se produjeron transformaciones sustanciales, pero la distribución de licencias para el

⁶Las veinte productoras de televisión más importantes del país producen el 39% del mercado de contenidos.

⁷Cristina Fernández, apenas tres meses antes de la aprobación de la LSCA, había perdido su única elección en la Provincia de Buenos Aires en diez años de gestión kirchnerista. La segunda fue en las elecciones del 27 de octubre de 2013.

⁸La justicia argentina permitió que durante tres años la LSCA estuviera detenida en su aplicación plena por distintas medidas cautelares que beneficiaron la posición del Grupo Clarín.

33% del espectro implica comprometerse seriamente con el sostén económico posible para garantizar su funcionamiento y su continuidad⁹.

Cabe recordar que este escenario se da en un mundo hiper-globalizado y con la crisis económica más significativa de los últimos ochenta años en Europa y Estados Unidos. De allí que la serie de políticas que hemos comentado, y que articulan con la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, como la instalación de antenas repetidoras de TDA, el despliegue de cable de fibra óptica en todo el territorio nacional, la entrega de tres millones de netbooks a estudiantes de escuela media; las más de 500 horas de producciones desarrolladas a partir del Plan de fomento del INCAA y la creación de canales de televisión para TDA, entre otras políticas, así como la conformación de la Defensoría del Público que en cuyo primer aniversario proveyó un balance notable de audiencias públicas, evaluación de contenidos denunciados y un informe de investigación sobre los contenidos temáticos en los noticieros televisivos nacionales¹⁰.

La LSCA también se constituyó en una referencia para otras normas de carácter similar adoptados en países latinoamericanos como Uruguay y Ecuador¹¹.

Por último, consideramos que en la concepción crítica que predomina sobre la aplicación de la Ley está presente cierto rasgo neocolonial, en el sentido que se valoran de modo acentuado las posibilidades que ofrecen en Europa o Estados Unidos algunos gobiernos o modelos estatales de intervención específica, en desmedro de las opciones latinoamericanas.

Lo que nos interesa señalar es que la tendencia natural es sospechar sobre los procesos de apropiación de capital simbólico que se proponen en nuestra región, en sentido opuesto de aquello que se valoriza a ultranza de otras regiones del mundo, en un giro que a su vez disimula las dificultades y limitaciones de los gobiernos de esas regiones mientras esas prácticas se desarrollan.

⁹La única ley vetada por el Poder Ejecutivo Nacional en el periodo 2007-2011 fue la ley de movilidad jubilatoria del 82%, debido a que no se podía garantizar su sostén económico en el transcurso del tiempo en la situación actual de la Argentina y se continuó con los incrementos semestrales para el sector según los índices de recaudación tributaria (a la fecha este tipo de ajuste representa el 75% de la cifra salarial que cobran los trabajadores en activo).

¹⁰En este informe se demuestra que el 27% de la información de los noticieros se concentra en temáticas policiales y de inseguridad, mientras que sólo el 0,1% lo hacen en Educación y el 0,2% en Derechos Humanos, como cifras que contrastan de modo evidente.

¹¹En este informe se demuestra que el 27% de la información de los noticieros se concentra en temáticas policiales y de inseguridad, mientras que sólo el 0,1% lo hacen en Educación y el 0,2% en Derechos Humanos, como cifras que contrastan de modo evidente.