

# Reflexiones en tiempos de transición

por Valeria Meirovich

## Resumen

El presente artículo propone analizar el actual proceso de digitalización audiovisual en la Argentina –tanto para la televisión como para la radio–, desde una perspectiva de la economía política de la comunicación y de las políticas públicas para el sector.

En este sentido, se consideran los marcos económicos, políticos e ideológicos que acompañan el proceso de digitalización en nuestro país que, desde la sanción de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual N° 26.522, se ha enmarcado en el diseño de una política pública que ha definido a la prestación de este servicio como de interés público, teniendo como objeto de la comunicación la promoción de la diversidad y la universalidad en el acceso y la participación.

En este sentido, la dirección que ha tomado la digitalización en materia televisiva parece moverse en un campo de certezas que, para la radio, aún no se ha constituido.

## Palabras clave

Digitalización – medios audiovisuales – economía política de la comunicación – política pública

Valeria Meirovich  
valemeirovich@gmail.com

Licenciada en Comunicación, Universidad Nacional de Córdoba (UNC). Docente e investigadora del Área de Estudios de Comunicación del Centro de Estudios Avanzados, UNC. Becaria Doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas. Actualmente, realiza el Doctorado en Estudios Sociales de América Latina.

Artículo:  
Recibido: 22/10/2013  
Aceptado: 13/11/2013

## Abstract

*This article proposes to analyze the current process of audiovisual digitization in Argentina –both for television and radio–, from the perspective of the political economy of communication and the public policies for the sector.*

*In this sense, we consider the economic, political and ideological frameworks present in the digitization process in our country that, since the enactment of the Law N° 26,522 on Audiovisual Communication Services has been included in the design of a public policy that has defined the communication as a public interest service that promotes diversity and universal access and participation.*

*In this sense, the direction taken by television digitalization seems to move in a field of certainties that, for the case of radio, is not established yet.*

## Key words

*Digitalization – audio-visual media – political economy of communication – public policy*

En el marco del actual proceso de digitalización audiovisual, consideramos importante debatir sobre la situación de la televisión y la radio en la Argentina, desde una perspectiva de la economía política de la comunicación y de las políticas públicas para el sector. En este sentido, creemos necesario atender a las implicancias que se derivarán para estos medios del proceso de digitalización y de la opción –en cada caso– por un modelo digital particular. Desafiar las lógicas del mercado implica problematizar las opciones técnicas, a la luz de los marcos económicos, políticos e ideológicos que acompañan los diversos cambios tecnológicos. La esperanza de la pluralidad transita bajo el riesgo de una mayor concentración.

En nuestro país, desde la sanción de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual N° 26.522, la actividad realizada por los servicios de comunicación audiovisual se considera de interés público; esto implica, en términos de la propia ley, que su objeto primordial es la promoción de la diversidad y la universalidad en el acceso y la participación, implicando ello igualdad de oportunidades de todos los habitantes de la Nación

para acceder a los beneficios de su prestación, y en la que el Estado debe salvaguardar la libertad de expresión, el derecho a la información, a la participación y a la preservación y desarrollo del Estado de Derecho (Artículo N° 2, LSCA).

Sin embargo, la concentración de la producción audiovisual (una de las mayores amenazas a la diversidad de actores y a la pluralidad de contenidos) consolidada a lo largo de treinta años y fortalecida por el conjunto de legislaciones que anteriormente regularon el sector, aún opera como una barrera a los intentos de establecer mecanismos que garanticen una comunicación entendida como de interés público.

Acordando con los analistas Martín Becerra y Guillermo Mastrini, cuando señalan que “la definición de la concentración se ve desafiada por la irrupción de procesos como la digitalización, que tornan el panorama más complejo” (Becerra y Mastrini, 2006: 2), consideramos que en este escenario, las políticas referidas a la digitalización para el audiovisual constituyen una oportunidad en términos de democratización. Analizaremos aquí el caso de la televisión y las perspectivas para la radio en nuestro país.

### Televisión digital: ¿qué cambió?, ¿qué cambiará?

En la Argentina, la primera (y gran) batalla en materia de digitalización se dio en el ámbito de la televisión. Así, la transición del modelo analógico de televisión al digital, se ha dado (junto a los motivos técnicos vinculados al mejoramiento de la calidad del servicio), a partir de una apuesta por reestructurar las lógicas de funcionamiento del sector, vinculada

a una transformación en términos de servicio de interés público, con una fuerte presencia estatal en tanto garantía de su desarrollo.

Junto a ello, si consideramos que los diferentes modelos de digitalización han sido producidos a partir de diferentes combinaciones de actores estatales y empresariales, es posible advertir que, además, está en juego la rentabilidad de un enorme negocio con proyección global.

En nuestro país, el camino hacia el apagón analógico (previsto para 2019) tuvo, desde sus orígenes, un cambiante itinerario. Así, el abandono de la norma estadounidense (ATSC) en 2009, tras once años de su apresurada adopción, y la opción por el Sistema Brasileño de Televisión Digital Terrestre (SBTVD-TB) basado en el sistema japonés (ISDB-T), en el marco de la Cumbre de UNASUR realizada en San Carlos de Bariloche, significó, junto a otros países de la región como Perú, Chile, Venezuela, Ecuador y Paraguay, la alternativa por constituir una alianza estratégica en el continente. Esto puede observarse en los propios fundamentos del Decreto Presidencial N° 1148/2009, mediante el cual se crea, en agosto de 2009, el Sistema Argentino de Televisión Digital Terrestre: “Que resulta de vital importancia acentuar los vínculos de colaboración recíproca con los países integrantes del MERCOSUR y otras Naciones de la región a fin de procurar la selección del mismo estándar de televisión digital en el área de modo tal de alcanzar los beneficios de la economía de escala en el desarrollo del equipamiento que se requiere” (Decreto 1140/2009: 3).

A esta definición política se le agrega un dato clave: la opción por este estándar tecnológico resultó

–a diferencia de la anterior– una definición democratizadora, en la medida que permite a nuestro país participar en las decisiones sobre eventuales modificaciones en la norma original. Ello, además de las ventajas estrictamente técnicas propias del modelo japonés y de sus adaptaciones producidas en Brasil, referidas tanto a las posibilidades de emisión como a las de recepción.

Así, en el caso de la televisión digital, la multiplicación del número de frecuencias disponibles (de 4 a 8 frecuencias digitales por cada frecuencia analógica), su apertura a un abanico de servicios posible por la convergencia de los servicios comunicacionales y los audiovisuales (como servicios informativos y de entretenimiento, entre otros) y la hibridación entre modelos de negocio gratuitos y pagos, estarían dando lugar a una mayor segmentación de la oferta televisiva y una concordante fragmentación de sus públicos (Bustamante, 2008: 32). En la Argentina, esta segmentación ya forma parte –con matices– de la propia oferta televisiva, reflejada en la penetración de la televisión por cable (en la Argentina, según datos de 2004, el 58,5% de las personas que poseen TV en su hogar están adheridos al servicio de TV por abono, ya sea por cable o satélite;<sup>1</sup> en el caso de Córdoba, según datos de 2012, el 61% de los habitantes acceden a la TV por cable y el 12% al sistema satelital).<sup>2</sup>

### Política pública: entre el Estado y la Televisión

Una simple lectura centrada en las posibilidades técnicas y sus implicancias en términos de consumos, resultaría deudora del conjunto de las dimensiones econó-

mica, política y cultural que configuran la trama que acompaña la opción por un modo particular de incorporación de la televisión digital en nuestra sociedad.

En este sentido, no podríamos desconocer que en nuestro país, la conformación del mercado de las industrias culturales ha estado marcada por la presencia de un reducido grupo empresarial que, mediante estrategias orientadas a generar economías de escala y de gama, se han constituido en grandes oligopolios, concentrando (geográficamente y económicamente) la producción de esa oferta diversa. Dicha concentración ha limitado la gama de productos culturales y opiniones que garantizarían el pluralismo informativo y cultural.

En este marco, la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, aprobada el 10 de octubre de 2009 por el Congreso Nacional y promulgada por la Presidencia como Ley N° 26.522, abre un nuevo capítulo en la historia de las comunicaciones mediáticas en nuestro país, configurándose en una herramienta estatal para el fomento de la pluralidad, en base a dos mecanismos complementarios: limitando la concentración de la propiedad de empresas culturales y fomentando el desarrollo de nuevos emprendimientos.

La generación de una política pública para el desarrollo de la Televisión Digital Terrestre (TDT) y la Televisión Digital Abierta (TDA) desde el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación, aparece vinculada al proceso de implementación de dicha ley y a la compleja trama de disputas políticas, económicas y simbólicas

configurada en dicho proceso. De este modo, la creación del Sistema Argentino de Televisión Digital Terrestre (SATVTD) y del Consejo Asesor del Sistema Argentino de Televisión Digital Terrestre mediante el Decreto Presidencial N° 1.148/2009, junto a la declaración de interés público de la Plataforma Nacional de Televisión Digital Terrestre, realizada mediante el Decreto Presidencial N° 364/2010, dieron el marco para el desarrollo del programa de Televisión Digital Abierta y su consiguiente implementación, favoreciendo el acceso a una variada –aunque aún incipiente– oferta televisiva de aire, es decir, gratuita; en términos de infraestructura, hasta el momento ha significado la instalación de estaciones digitales de transmisión a lo largo y ancho del territorio nacional, el plan operativo “Mi TV Digital”, basado en la entrega de aparatos receptores a la ciudadanía (principalmente a quienes se encuentran en situación de vulnerabilidad) y la instalación de antenas receptoras de TDS en zonas rurales y de frontera.

Lo anterior, sumado al hecho de que el operador de red de las estaciones digitales terrestres es la propia ARSAT, compañía del estado argentino, garantiza en cada región del país la emisión de contenidos locales, evitando el modelo privado arancelario.

Sin proponernos abordar indagaciones ni debates respecto de las posibilidades para la producción de contenidos en el marco del desarrollo de la televisión digital en nuestro país (las cuales exceden el análisis que aquí estamos llevando a cabo), sí creemos importante señalar las potencia-

lidades que dicho proceso asume al tener como fundamento la propia conversión de la televisión en un servicio de interés público. Sí, como bien plantean Becerra y Mastrini, “Sin una provisión de medios abierta y pluralista, se perjudica el derecho a recibir e impartir información. Es por ello que no debe quedar limitado a garantizar una estructura de propiedad no oligopólica, sino que también debe asegurarse la multiplicidad de contenidos en los medios. Esta diversidad de propietarios y contenidos debe quedar reflejada en todos los niveles relevantes: el político, el cultural y el lingüístico” (Becerra y Mastrini, 2006: 8-9), la promoción del ingreso de nuevos actores al sistema mediático y la promoción de la industria audiovisual mediante el Plan Operativo de Fomento y Promoción de Contenidos Audiovisuales Digitales para la Televisión, trae nuevas expectativas, como así también el diseño del Plan Técnico que ordene la prestación del servicio de televisión digital y permita el concurso público para el otorgamiento de licencias, acorde al artículo N° 32 de la Ley SCA.

### Digitalización y Radio: ¿alguien en el mundo piensa en mí?

Sin duda que la digitalización del espectro radioeléctrico se constituirá (en el mediano plazo) en uno de los aspectos más problemáticos en la progresiva aplicación de la Ley SCA. En este sentido, Argentina ha avanzado en materia de televisión, pero aún no se han tomado decisiones para la radio; procesos que no parecen correr la misma suerte.

Si se considera el lugar que el consumo de radio representa en nuestro país (85% en 2004, según datos obtenidos del informe de Investigación Sistema Nacional de Consumos Culturales), la conversión de este medio al sistema digital no resulta un asunto de menor centralidad. Junto a los promovidos beneficios de la digitalización derivados de sus potencialidades técnicas (gran calidad de la emisión y recepción de las señales eliminando interferencias, optimización en el uso de espectro radioeléctrico dando lugar a un mayor número de estaciones, mayor cobertura geográfica y poblacional, servicios complementarios como guías de programación, servicios interactivos, integración con Internet y otros medios audiovisuales), resulta imprescindible atender a las dimensiones económicas y políticas involucradas en dicho proceso, en la medida que la propia transición obliga a una redistribución de licencias que altera el (todavía) precario reparto del espectro radioeléctrico.

En este sentido, para el medio radiofónico también se requiere el diseño del Plan Técnico de Frecuencias; vale la pena mencionar que en este camino, en 2010 se organizó el censo para el armado de un mapa de los medios en funcionamiento, avanzando en el ordenamiento del espectro; sin embargo, todavía no se avanza en la elaboración del plan técnico, que delimitará el terreno sobre el cual se jugarán las posibilidades efectivas de acceso y participación en el sistema mediático. En este punto, debe contemplarse que la cantidad de licencias operativas existentes más aquellas que habrá a partir de la digitalización, constituirá un campo conflictivo que será objeto de disputa. Tal como lo señala

Martín Becerra, "En las principales ciudades del país, el espectro está saturado. Hay radios comerciales que emiten con potencia muy superior a la permitida, hay emisoras (comerciales y no lucrativas) que fueron superponiéndose en las mismas frecuencias con permisos otorgados por el Estado y están las flojas de papeles, que se agregan al dial provocando, en conjunto, un caos que cualquier oyente reconoce" (Becerra, 2011b).

La multiplicación de frecuencias a partir de un mejor uso del espectro (entre cuatro y seis emisoras en el espacio que hoy transmite una sola radio) pone en tensión los intereses de los distintos actores que participan en el juego de la comunicación audiovisual; en este sentido, es importante señalar que dicha multiplicación –producto de avances tecnológicos– no implica por sí misma una democratización del espacio comunicacional garante de la pluralidad; sino que, "Como suele ocurrir, las tensiones en torno a la elección de normas técnicas encierran intereses económicos de las empresas prestadoras. Y esto trae aparejados efectos sociales y culturales vinculados con la concentración de poder" (Loreti, 2012: 1).

Como en el caso de la televisión, existen para la radio diversos estándares para la transmisión digital: *IBOC (In-band On-channel)*: norma norteamericana, dominante en nuestra región, impulsada por el sector privado y favorable a las empresas de este sector; a diferencia de las demás normas, implica el pago de licencias a los titulares de las tecnologías. Si bien tiene como principal ventaja la posibilidad de convivencia de receptores analógicos y digitales mediante la misma señal recibida, ha demostrado malos resultados

hasta el momento. *DBA (Digital Audio Broadcasting)*: norma europea, con óptima calidad en el audio. *DRM (Digital Radio Mondiale)*: propiedad del consorcio que lleva el mismo nombre, cuyos dueños son medios públicos junto a empresas de diversos países. Y la *ISDB-Tsb (Terrestrial Sound Broadcasting)*, norma japonesa para la radio digital terrestre, con iguales especificaciones técnicas que la norma ISDB-T para televisión, y que –su aplicación en nuestro país– permitiría aprovechar la capacidad instalada de la Televisión Digital Terrestre, pero requiere mayor ancho de banda que el DRM.

Junto a la norma a aplicar, y en la medida que las opciones técnicas son determinadas por intereses económicos y políticos, las radios se verán en una encrucijada marcada tanto por la viabilidad para el acceso a las tecnologías soporte, como por las condiciones y posibilidades de transmisión que la norma elegida habilite.<sup>3</sup> En este sentido, Gustavo Gómez, en su artículo "La radio y la televisión en la era digital" plantea "la decisión del estándar tecnológico comienza a dejar de ser 'neutral', pues también implica ciertas opciones que tienen que ver directamente con los objetivos que tendrá para nuestros países la digitalización" (Gómez, 2007: 6). Y, en este mismo sentido, especifica que "[...] una variable importante para transformar esta 'posibilidad' en una 'oportunidad', tiene relación con la adopción del padrón o estándar tecnológico que hagan nuestros países" (Ibidem: 7).

Si consideramos el alto porcentaje de población argentina que escucha radio, el eventual cambio de aparatos receptores implicará el ingreso de actores empresaria-

les al juego de la digitalización, lo cual tendrá una fuerte incidencia en términos de consumos, tanto de la tecnología como del medio.

Otra cuestión a considerar tiene que ver con el posible ingreso de operadores de red en la cadena de valor. Si bien la política pública para el desarrollo de la televisión digital en nuestro país ha centrado la administración del servicio en manos estatales, aún no hay pistas sobre cómo se llevará a cabo este proceso para el caso de la radio.

Algunos autores, como Mariano Cebrián Herreros, plantean –en términos generales– que la radio entrará en “la tendencia de compensación de medios, de búsqueda de financiación global, de publicidad por paquetes que se reparte por los diversos medios del grupo para generar un apoyo mutuo. [...] De este modo la radio se convierte en un medio estratégico más que de alta rentabilidad” (Cebrián Herreros, 2002: 6); indudablemente, estas definiciones aparecen como vías para el desarrollo del sector privado-empresarial, aumentando la incertidumbre para el sector no lucrativo. En este sentido, acordamos con Pablo Vannini, responsable del Programa de Nuevas Tecnologías de AMARC-ALC, cuando afirma en su artículo “El presente del futuro”: “Además de reconocer cada uno de estos modelos, es importante considerar el marco regulatorio y las políticas públicas de transición. No hay que olvidar que los cambios parten de las condiciones actuales, desiguales e injustas, como es bien sabido. Por eso más de uno se pregunta si es posible avanzar en la superación de la brecha digital sin antes superar la brecha analógica”; entonces,

resultarán claves las definiciones a trazar por el Poder Ejecutivo Nacional y la Autoridad Federal del Servicio de comunicación Audiovisual (AFSCA), en relación con lo establecido en los artículos 89, 92 y 93 de la Ley.<sup>4</sup>

En este marco, una cuestión para nada menor tiene que ver con la inversión que las emisoras de radio deberán hacer para ajustarse a las nuevas normas técnicas de transmisión y a las nuevas programaciones y servicios. No es de menor importancia la discusión que se está planteando desde el sector de las radios comunitarias, en la medida que las posibilidades de acceso a las tecnologías tendrá implicancias directas en las posibilidades de su continuidad como prestadoras del servicio.

### A modo de cierre

El cambio de escenario que implicará el apagón analógico es, para la televisión y mucho más para la radio, todavía difícil de imaginar. Más acá en el tiempo, creemos importante y necesario la elaboración de análisis que se propongan problematizar el diseño de las reglas que van configurando el juego audiovisual y el modo en el que los distintos actores entran a jugar. En este sentido, las posibilidades que permiten las tecnologías vinculadas a la digitalización, deben ser analizadas a la luz de sus implicancias políticas, económicas, sociales y culturales. En ello se juega su sentido de interés público referido a la igualdad, a la diversidad y la universalidad en el acceso y la participación.

Como señala Bustamante, “es preciso realizar un trabajo de in-

vestigación empírica y aplicada a cada marco nacional, regional o local que muestre las líneas de fuerza no ya del discurso político aparente de cada gobierno, ni siquiera sólo de sus regulaciones formales [...], sino sobre todo de las decisiones efectivas y sus consecuencias verificables” (Bustamante, 2008: 44). Esperamos que el análisis aquí emprendido resulte un aporte en este sentido.

## Notas

Datos obtenidos del informe de Investigación "Sistema Nacional de Consumos Culturales", sobre la base de una encuesta por muestreo realizada en 2004, por la Secretaría de Medios de Comunicación, Jefatura de Gabinete, Presidencia de la Nación, Argentina.

Según el informe "Aportes para el desarrollo de la Televisión Digital Abierta", elaborado en el marco del Programa Polos Audiovisuales Tecnológicos, sobre la base de una encuesta por muestreo realizada en 2012.

Al respecto, Gustavo Gómez señala que "[...] la experiencia recogida en la aplicación de la norma IBOC en Estados Unidos permite afirmar que se trata de un estándar pésimo para un uso racional y óptimo del espectro, y un peligro para los medios locales, comunitarios, públicos o comerciales. Las pruebas han mostrado que las interferencias ocasionadas por los equipos que tienen esta norma pueden ser muy graves sobre las emisoras pequeñas y analógicas que están en los canales adyacentes, e incluso la versión para AM de IBOC se vuelve tan inestable en las noches por las especiales condiciones de propagación de esas horas, que hace casi imposible su uso nocturno" (Gómez, 2007: 8-9).

La nota que acompaña el artículo 89 establece que "las previsiones vinculadas a la reserva de espectro radioeléctrico se apoyan en la necesidad de la existencia de las tres franjas de operadores de servicios, de conformidad a las recomendaciones de la Relatoría de Libertad de Expresión ya planteadas con anterioridad. [...] Se procura un desarrollo armónico atendiendo a los espacios futuros a crearse por vía de los procesos de digitalización, en los que la pluralidad debe ser garantizada". Asimismo, la nota que acompaña al artículo 92 de la Ley cita la Declaración sobre Diversidad en la Radiodifusión de 2007 de la Relatoría de Libertad de Expresión, la cual sostiene que "en la planificación de la transición de la radiodifusión analógica a la digital se debe considerar el impacto que tiene en el

acceso a los medios de comunicación y en los diferentes tipos de medios. Esto requiere un plan claro para el cambio que promueva, en lugar de limitar, los medios públicos. Se deben adoptar medidas para asegurar que el costo de la transición digital no limite la capacidad de los medios comunitarios para operar. Cuando sea apropiado, se debe considerar reservar, a mediano plazo, parte del espectro para la transmisión analógica de radio. Al menos parte del espectro liberado a través de la transición digital se debe reservar para uso de radiodifusión".

## Bibliografía

BECERRA, Martín (2011a). "Se necesitan reglas de juego claras", en *Perfil*, 18-06-2011. Disponible en: <http://goo.gl/tYZIIC> [consulta: 23 de septiembre].  
 ----- (2011b). "Ordenar el caos sin abusar", en *Perfil*, 11-09-2011. Disponible en: <http://goo.gl/6W33ty> [consulta: 23 de septiembre].  
 ----- y MASTRINI, Guillermo (2006). "Concentración de medios", Material de la Cátedra Políticas y planificación de la comunicación, Carrera de Ciencias de la Comunicación, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.  
 BUSTAMANTE, Enrique (2008). "1. La TDT en el contexto internacional", en BUSTAMANTE, Enrique; FRANQUET, Rosa; GARCÍA LEYVA, María Trinidad; LÓPEZ, Xosé y PEREIRA, Xosé. *Alternativas en los medios de comunicación digitales. Televisión, radio, prensa, revistas culturales y calidad de la democracia*, Gedisa, Barcelona.  
 CEBRIÁN HERREROS, Mariano (2002). "Expansión e incertidumbre en la radio", en *Revista Telos*, N° 51, Fundación Telefónica, Madrid. Disponible en: <http://goo.gl/EpeMoj> [consulta: 23 de septiembre].  
 GÓMEZ, Gustavo (2007). "La radio y la televisión en la era digital. Oportunidades, desafíos y propuestas para garantizar la diversidad cultural y el pluralismo en los medios", Centro de Competencias en Comunicación, Fundación Friedrich Ebert.

LORETI, Damián (2012). "Para no (a) pagar la radio", en *Página/12*, 16-05-2012. Disponible en: <http://goo.gl/m3nsKs> [consulta: 23 de septiembre].

RITMO-SUR (2010). "1 bit de la cuestión: la radio popular y comunitaria en la era digital" (Free Voice; CMC; ed.), AMARC ALC-ALER, Buenos Aires.

VANNINI, Pablo (2008). "El presente del futuro", en *Cara y Señal*, N° 10, AMARC ALC, Buenos Aires.

## Informes

Informe de Investigación "Sistema Nacional de Consumos Culturales" (2005), Secretaría de Medios de Comunicación, Jefatura de Gabinete, Presidencia de la Nación, Argentina.

Informe "Aportes para el desarrollo de la Televisión Digital Abierta" (en prensa). Informe de I+D del Programa Polos Audiovisuales Tecnológicos, Informe Comparativo de Estudios Locales, Consumos y Audiencias Televisivas, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

## Reglamentación

Ley N° 26.522, Servicios de Comunicación Audiovisual.

Decreto Presidencial N° 1225/2010, Reglamentación Ley N° 26.522.

Decreto Presidencial N° 1148/2009, Creación del Sistema Argentino de Televisión Digital Terrestre.

Decreto Presidencial N° 364/2010 Declaración de interés público de la Plataforma Nacional de Televisión Digital Terrestre.