

ARGENTINA

Regulación y políticas públicas para la TV digital

*Este informe ha sido elaborado sobre la base de documentos redactados por Martín Becerra, Santiago Marino y Guillermo Mastrini para Open Society Foundations, en el marco del Mapping Digital Media del año 2011; artículos publicados por Mastrini, Bizberge, Becerra y Krakowiak en 2013; y actualizado para OBSERVACOM a setiembre de 2014 por Guillermo Mastrini.

Marco legal para la TV digital

El marco regulatorio general sobre el que se asienta el despliegue de la TDT en Argentina son los decretos del Poder Ejecutivo 1148/09, 364/10 y 1010/10¹. Estos decretos fueron sancionados directamente por el Gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, sin pasar por el parlamento. Si se hubiera contado con una ley del Congreso de la Nación, no sólo tendría más estabilidad, sino que hubiera permitido contar con una discusión pública mayor sobre el tema.

Sin embargo, pocos días después de la adopción de la norma digital el parlamento sancionó la Ley 26522/09 de Servicios de Comunicación Audiovisual². Esta norma, si bien no está dirigida específicamente a regular la TDT, sí la involucra, ya que tiene alcance sobre todos los medios audiovisuales. La norma incluye algunos puntos específicos referidos al proceso de digitalización.

La Ley 26522/09 define una autoridad de aplicación (AFSCA) que puede entrar en contradicciones con el Consejo Asesor del Sistema Argentino de la Televisión Digital Terrestre. En estos momentos se aplica para la televisión digital, la Ley 26522/09 y las resoluciones emanadas del Ministerio de Planificación, en cuya órbita funciona el Consejo Asesor y se manejan las partidas presupuestarias para el despliegue de la TDT.

La Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual no resuelve puntos concretos respecto de la nueva tecnología digital, sino más bien brinda líneas generales de actuación plasmadas en los artículos 46, 47, 92 y 93. Respecto del primero, alude a la “no concurrencia” especificando que las licencias de DTH y TV móvil no son acumulables con otras licencias, excepto en el caso de TDT.

El artículo 47 se refiere a la “adecuación a nuevas tecnologías” para lo cual se requiere la elaboración bianual de informe en la cual se revise el régimen de multiplicidad de licencias y no concurrencia entre las mismas para estar al día con los cambios tecnológicos. En cuanto al artículo 92 estipula que será el Poder Ejecutivo el que determine el ingreso de nuevas tecnologías que no estén operativas en la actualidad.

¹ <http://observacom.org/creacion-del-sistema-argentino-de-tv-digital-dec-poder-ejecutivo-n1148-de-2009/>

<http://observacom.org/argentina-interes-publico-de-la-plataforma-nacional-de-television-digital-terrestre-dec-n364-de-2010/>

<http://observacom.org/argentina-permiso-de-instalacion-de-sistema-experimental-a-radio-y-television-argentina-dec-n1010-de-2010/>

² <http://observacom.org/argentina-ley-de-servicios-de-comunicacion-audiovisual/>

Por último, el artículo 93 habla de la transición a los servicios digitales, estableciendo que los titulares de las licencias deberán mantener los derechos y obligaciones acordadas al momento de haber obtenido sus licencias en las condiciones que fije el Plan Nacional de Servicios de Comunicación Audiovisual Digitales.

Respecto de este plan, en la Ley no se especifican fechas ni la autoridad que debe elaborarlo. En el mismo artículo también se indica que la licencia “espejo” para la transmisión digital durante el período de *simulcast* no computará bajo el régimen de multiplicidad de licencias, es decir, se toma como una licencia no acumulable.

A su vez, se habla de la necesidad de reservar una porción de la programación con la nueva tecnología digital para la inclusión de “contenidos de alcance universal” (no se define cuáles serían).

Asimismo, se establece que luego del apagón analógico, las bandas liberadas quedarán disponibles para ser reutilizadas para nuevos servicios, aunque no se especifica cuáles o de qué tipo (Mastrini, Becerra, Bizberge, & Krakowiak, 2013). Recién en mayo de 2014, se reguló el despliegue de los servicios 4G, en los que se utilizará la banda de 700MHz, proceso que se explica más adelante.

En términos generales puede señalarse que la nueva legislación audiovisual está correctamente fundamentada, que sus contenidos significan un avance potencial en la organización del sistema de medios, y que fue redactada conforme los principios de libertad de expresión. Sin embargo, uno de sus principales déficit es que no termina de hacerse cargo del fenómeno de la convergencia y que no se encuentra articulada con la política de televisión digital.

Objetivos de la transición digital

El despliegue de la televisión digital en Argentina resulta una experiencia singular, a la vez que llena de contradicciones. En 1998, fue el primer país de la región en elegir estándar, la norma estadounidense ATSC, que sin embargo nunca fue aplicado. Con la crisis económica y política de 2001, los proyectos vinculados a la TDT quedaron en un segundo plano, hasta que en agosto de 2009 y de forma un poco sorpresiva, el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner decidió adoptar la norma nipo-brasileña (ISDB-T). A partir de dicho momento el gobierno desarrolló una fuerte iniciativa política de la televisión digital que incluyó la instalación de antenas en numerosas ciudades del país, la entrega gratuita de *Set Top Box* para adaptar los televisores analógicos a la recepción digital, la creación de fondo para la producción de contenidos, y un programa para financiar la compra de televisores con sintonizador digital. Como se ha indicado, casi simultáneamente a la adopción de la norma se sancionó una nueva regulación para el sector audiovisual (Ley 26522/09) que no aborda de manera exhaustiva el problema de la convergencia y de la transición al entorno digital.

Otra contradicción que puede encontrarse es que el conjunto de políticas del estado destinadas a potenciar la televisión digital encuentran un límite en la altísima penetración de la televisión por cable (aprox. 80% de los hogares). La oferta de los sistemas de cable (60 o más canales, que incluyen deportes, películas y series) resultan por ahora más atractivos que la televisión digital que oferta 30 canales, incluso aunque esta última sea gratuita.

El inicio oficial de la televisión digital en Argentina tuvo lugar el 1 de septiembre con la publicación del decreto 1148/09 en el Boletín Oficial. En el artículo 1 se explicitaron objetivos sociales (inclusión, diversidad, fomento a la industria, etc.) y tecnológicos (como por ejemplo menor uso del espectro, mejor calidad de imagen y sonido) a lograr con el desarrollo de la TDT. En el artículo 2 se diagramó la estructura institucional para el despliegue de la TDT que recayó en el Consejo Asesor del Sistema Argentino de la Televisión Digital Terrestre presidido por el Ministro de Planificación Federal. Si bien cuenta también con representantes de otros ocho ministerios y de la jefatura de gabinete de ministros, al quedar bajo la conducción del Ministerio de Planificación, la política para la TDT ha quedado orientada por un sesgo más industrial que cultural. La participación del sector industrial, los radiodifusores, las asociaciones de trabajadores, la comunidad científica y las asociaciones de consumidores quedaron reservadas a un Foro Consultivo que opera bajo la órbita del Consejo.

El 15 de marzo de 2010, el Gobierno, a través del decreto 364/10, declaró de interés público la Plataforma Nacional de Televisión Digital Terrestre y designó a la Empresa Argentina de Soluciones Satelitales S.A. (AR-SAT) como responsable de garantizar los servicios de transporte de señales y sus correspondientes enlaces para el desarrollo, implementación y operatividad de la infraestructura. Unos meses más tarde, el 19 de Julio de 2010, se sancionó el decreto 1010/10, un paso clave para la transmisión de señales, ya que facultó a Radio y Televisión del Estado (RTA) a realizar transmisiones experimentales de TV digital con señales propias o de terceros, en éste último caso, siempre que fueran cedidas de modo gratuito. La primera emisora digital argentina fue Canal 7, de propiedad estatal, perteneciente al Sistema Nacional de Medios Públicos.

Mediante este decreto también se habilitó que señales privadas fueran subidas a la plataforma digital en carácter experimental. Si bien esto permitió ampliar la oferta de señales en la plataforma digital, de hecho se crearon canales abiertos sin realizar el concurso correspondiente que marca la ley de Servicios de Comunicación Audiovisual. A este hecho debe sumarse que las señales que se sumaron a la plataforma estatal son en su gran mayoría de empresarios cercanos al gobierno.

A fines de 2010, la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA) autorizó a los canales privados 13, 11, 9 y 2 de la ciudad de Buenos Aires a utilizar los canales de UHF 33, 34, 35 y 36 respectivamente para las transmisiones experimentales de prueba de TDT. Estos constituyen los llamados canales espejo, que retransmiten la programación del canal analógico mientras se desarrolla el período de migración. Los canales han aprovechado el ancho de banda otorgado para realizar también emisiones experimentales en HD. Queda pendiente de resolver si al momento de finalizar el período de prueba, se asignará a los canales los 6MHz o si se promoverá

su reparto para facilitar la entrada de nuevos actores. Más tarde la autoridad de aplicación (AFSCA), asignó frecuencias para TDT a 43 universidades nacionales (Resolución 687/2011)³, a la ciudad de Buenos Aires y a 14 provincias (Resolución 689/2011⁴).

Estas señales aún no han comenzado a emitir, con la excepción de la Universidad Nacional de Córdoba (que ya contaba con un canal analógico) y más recientemente de la Universidad Nacional de la Plata y de la Universidad Nacional de Mendoza. En términos generales no se aprecian en los objetivos fijados por el marco normativo sancionado para el despliegue de la TDT cuestiones que afecten estándares vinculados a la libertad de expresión. Por el contrario, si se aprecian expresiones positivas en términos de diversidad y accesibilidad.

El Estado ha actuado como locomotora de un proceso incipiente lo que ha permitido que la TDT se expandiera en Argentina más rápidamente que en otros países de la región, aunque todavía no alcance una penetración significativa. Un estudio reciente de la Maestría en Industrias Culturales de la Universidad Nacional de Quilmes (2014) da cuenta de una penetración, para fines del 2012, del 5% del total de los televidentes. Si se toma en cuenta, como universo sólo a quienes cuentan con televisión abierta, la penetración de la TDT se acerca al 20%.

Sin embargo, resulta necesario observar con detalle cuestiones relacionadas con la aplicación de la normativa. Tanto en la parcialidad de las autorizaciones para realizar emisiones experimentales, como en la administración poco independiente del poder político de los medios de propiedad estatal. Dado que el Canal 7 ha sido el buque insignia de la televisión digital en los hechos, resultaría conveniente dotar al mismo de mayor independencia del gobierno.

Estándares técnicos

La decisión acerca del estándar para la televisión digital en Argentina implicó un complejo proceso con múltiples idas y vueltas, que incluyó decisiones tomadas por los gobiernos desde 1998 en adelante, cada una de las cuales cambiaba el sentido de la anterior. Las deliberaciones terminaron en 2009, con la adopción de la norma japonesa-brasileña STVD-TB. Aunque lo particular es que dicho camino no contempló debates democráticos sino fuertes lobbies empresarios y defensas de intereses corporativos.

La saga comenzó con la decisión del ex presidente Carlos Menem de adoptar la norma ATSC en 1998, cuando Argentina se convirtió en el quinto país después de Estados Unidos, Canadá, Taiwán y Corea del Sur en elegir ese patrón. Durante la gestión de Fernando de la Rúa, en mayo de 2000, el secretario de Comunicaciones, Henoch

³ <http://observacom.org/argentina-asignacion-de-frecuencias-a-universidades-nacionales-res-cnc-n687-de-2011/>

⁴ <http://observacom.org/argentina-asignacion-de-frecuencias-a-la-ciudad-autonoma-de-buenos-aires-y-a-los-estados-provinciales-res-cnc-n689-de-2011/>

Aguiar, anunció que la medida adoptada por el ex presidente Menem iba a ser revisada, alegando que fue tomada sobre fundamentos incorrectos y en base a consideraciones falsas sobre el formato europeo. Pero teniendo en cuenta que sólo se trató de una declaración verbal, la resolución de 1998 continuó vigente.

Durante el gobierno de Néstor Kirchner se retomó la cuestión. En 2006 la Secretaría de Comunicaciones creó la Comisión de Estudios y Análisis de los Sistemas de Televisión Digital, conformada por representantes de las empresas de comunicación, asociaciones privadas de televisión y afines, y el Gobierno. En su informe final se detallaron las propuestas de cada modelo, salvo la del ISBD-T que sólo aparecía mencionada en la introducción como una norma más existente en el mercado. A pesar de esto, los cambios en la dinámica política (incluyendo el enfrentamiento con el Grupo Clarín), junto con los ofrecimientos que los representantes de la norma japonesa y del gobierno de ese país realizaron, más una fuerte presión del gobierno brasileño, derivaron en la decisión de adoptar STVD-TB, la variante brasileña de la norma ISDB-T. La sociedad civil resultó excluida de la participación en el proceso de decisión y no fue lo suficientemente informada (en contraste con lo que ocurrió en el proceso de discusión de la Ley SCA).

Plazos y etapas de la transición digital

El encendido digital fue realizado por el canal 7, de propiedad estatal, el 21 de abril de 2010. Desde entonces, se han sumado emisoras y antenas por todo el país. La distribución de la televisión digital ha quedado en manos principalmente de la empresa estatal ARSAT, aunque los radiodifusores privados están autorizados para instalar sus propios transmisores. En estos momentos el sistema estatal distribuye 31 señales, aunque no todas están disponibles al mismo tiempo. Por ejemplo en la ciudad de Buenos Aires se reciben 25 señales. La TDT puede ser recibida en 82 ciudades, lo que implica una cobertura potencial del 85% la población. El sistema llega a todas las provincias, aunque en varias de ellas con una sola antena en la capital. Se destaca el despliegue en la provincia de Buenos Aires (30 antenas), Santa Cruz (6 antenas), Córdoba y Santa Fe (5 antenas), y Mendoza (4 antenas).

El apagón analógico fue establecido en el Decreto 1148/09, mediante el cual se adoptó la norma de TDT. En su artículo 4, estableció un plazo de diez años para concretar la transición del sistema analógico al digital, fijando el apagón analógico para 2019. Al fijar un plazo de diez años el “apagón analógico, los operadores y los usuarios cuentan aún con un amplio período para migrar a la TDT.

En agosto de 2009 el Gobierno argentino adoptó la norma japonesa-brasileña ISDB-T para la televisión digital, y un mes más tarde emitió los decretos 1148/09 creando el Sistema Argentino de Televisión Digital Terrestre (SATVD-T) y el 1785/09 conformando el Consejo Asesor del SATVD-T, todo en la órbita del Poder Ejecutivo Nacional, bajo el control del Ministerio de Planificación.

Desde entonces el Gobierno asumió el liderazgo en la implementación de la televisión digital, con un tenue acompañamiento hasta el momento de los actores de la industria audiovisual. Realizó (y continúa realizando) las primeras emisiones de las señales digitales, financia la compra de la infraestructura (instalación de torres transmisoras y repetidoras), entrega gratuitamente en régimen de comodato los set-top-boxes para la población de menores recursos (desde principios de 2010 hasta marzo de 2011 se calcula que fueron entregados cerca de 600 mil set-top-boxes entre beneficiarios de planes sociales y jubilados, hasta agosto de 2014 la suma asciende a 1.200.000), asigna señales en carácter provisorio a algunos operadores dispuestos a realizar ensayos (este carácter provisorio se fundamenta en el hecho de que según la Ley SCA la asignación de señales debería ser resultado de un proceso licitatorio) y subsidia la producción de contenidos.

Con este esquema, la plataforma estatal de distribución nacional transmite las siguientes 15 señales digitales: Estatales: Canal 7, Canal Encuentro, PakaPaka, INCAA TV, Tatetí, Viajar, Tec TV (Ministerio de Ciencia y Tecnología) Telesur (señal informativa intergubernamental, con cobertura de América Latina en particular). Privadas (sin relación con licenciarios de televisión abierta analógica): C5N, CN23, DeporTV, VideoÉxito, Vivra, Arpeggio, 360 y Construir TV (sindicato de la construcción).

Como señala Carla Rodríguez Miranda, “en este escenario el rol del Estado asume el liderazgo para el desarrollo de la TDT pero no concilia una posición estratégica y transversal con los demás sectores sociales. Los radiodifusores privados esperan la asignación de los 6Mhz para el proceso de *simulcasting*, aún sin definición, por lo que sus inversiones en contenidos y redes para la TDT están paralizadas”. (Mapping Digital Media, 2011)

No existen obligaciones taxativas para los operadores de gestión estatal o privados más allá de la gratuidad de las señales. De todas formas, esta situación tampoco está sustentada en una norma o ley sino que sigue el curso de la costumbre de la gratuidad en la historia de la televisión abierta analógica.

No existen aún indicaciones respecto del aprovechamiento del espectro asignado a cada operador. Tampoco hay certidumbre acerca de si los actuales licenciarios de televisión abierta analógica simplemente gozarán de un canal espejo una reproducción digital de su señal analógica, permitiendo así que parte del ancho de banda restante se ha utilizado en beneficio de los sectores sociales no lucrativos o si se les otorgará la totalidad del ancho de banda para que éstos definan si emiten en HD o si lo hacen en resolución más baja. Todos los operadores, no obstante, tienen que cumplimentar obligaciones propias de la Ley SCA, como el respeto del horario de protección al menor, la cantidad de minutos (12 por hora) de tanda publicitaria, la inclusión del servicio de *closed caption*, los porcentajes de producción propia y de producción local, entre otros.

Transición de los operadores de TV analógica

La Ley 26522/09 fijó el marco regulatorio general para la transición de la TV analógica a la digital. En su artículo 93, estableció la simultaneidad de transmisiones en el período de migración.

El 17 de noviembre de 2010, la AFSCA emitió la resolución 327/10, mediante la cual autorizó a las emisoras privadas de la ciudad de Buenos Aires a utilizar de forma experimental los canales 33, 34, 35 y 36 de UHF para realizar transmisiones experimentales de TDT. Esta resolución se apoya en el ya citado artículo 93 de la ley 26522/09 que estableció que los titulares de las licencias analógicas deberán mantener los derechos y obligaciones acordadas al momento de haber obtenido sus licencias en el entorno digital. En este período experimental, las empresas que dispongan de un canal analógico, disponen de los 6 MHz completos, pero no hay ninguna definición todavía, de cara al momento de la resolución definitiva. Es decir, el Estado podría resolver que los actuales operadores analógicos deban compartir un multiplex.

Por otra parte, otra opción para quienes quieran iniciar transmisiones en TDT es subir su señal a la plataforma de distribución que ha montado el estado a través de la empresa pública AR-SAT para realizar emisiones de prueba, o montar su propio sistema de distribución aquellas empresas o entidades sin fines de lucro que cuenten con licencias. Como se trata de señales abiertas, la ley establece que es necesario dar los contenidos en forma gratuita. La AFSCA (Res. 685/2011)⁵ llamó a concurso para nuevos canales de TDT que podía utilizar la plataforma del estado a un costo de 24.000 pesos mensuales (aprox. 4.000 U\$D). Sin embargo, esos concursos finalmente fueron suspendidos (Res. 929⁶ y 930/2012)⁷. Los concursos para licencias, según la ley 26522 son abiertos, y no hay mecanismos de subasta ni pagos previos. Los licenciatarios deben pagar un porcentaje de su facturación publicitaria en concepto de gravamen una vez obtenida la licencia. Para las organizaciones sin fines de lucro, la ley establece una reserva de espectro del 33%, pero esta medida no ha sido implementada.

En líneas generales, el proceso de digitalización de la televisión no generó problemas específicos vinculados con el control de la información (*gatekeeping*) ni profundizó los preexistentes. La imposibilidad de acceder a las licencias de sectores de la sociedad civil sin fines de lucro fue eliminada por la nueva normativa, del mismo modo que se bajaron los topes de cantidad de licencias por licenciatarios para reducir los índices de concentración de la propiedad. Estos dos elementos, en conjunto con una política de desarrollo de señales de televisión digital, podrían generar condiciones para una democratización del sistema. La cuestión pasa hoy por la implementación de la normativa en su conjunto, con otorgamiento de licencias en las zonas donde ya es posible, y con la resolución de la problemática que implica la saturación del espectro en las principales ciudades del país, fundamentalmente en materia de radiodifusión.

⁵ <http://observacom.org/llamado-publico-tv-digital-abierta-res-n685-de-2011/>

⁶ <http://observacom.org/argentina-cancelacion-de-concurso-publico-para-adjudicacion-de-licencias-res-n929-de-2012/>

⁷ <http://observacom.org/argentina-cancelacion-de-concurso-publico-para-adjudicacion-de-licencias-res-n930-de-2012/>

En televisión abierta, los cinco canales más importantes se encuentran en la ciudad de Buenos Aires. Las señales del resto del país retransmiten la mayor parte de su programación. El sistema de televisión por cable argentino es uno de los más importantes del mundo en cantidad de abonados, dada la tradición de su desarrollo para subsanar la imposibilidad de recibir televisión terrestre. Así, el Grupo Clarín tiene posición dominante en ese sector, dado que controla la empresa Cablevisión (principal operador con más del 55% del mercado a nivel nacional y el 80% en la ciudad de Buenos Aires) y las principales señales nacionales de noticias, deportes, cine e interés general. Por su parte, la distribución de señales de pago por satélite está dominada por Direct TV, el único operador de dicho mercado, con 2,5 millones de abonados en 2014. Ninguno de los operadores de distribución de señales ha intervenido en la cuestión del espectro, salvo en los casos en que sus propietarios eran además licenciatarios de radio y/o televisión.

Acceso para nuevos operadores de TV digital

Los requisitos establecidos para el acceso a licencias de TV digital están marcados la Ley 26522/09, y no se diferencian del acceso a la televisión analógica, ni a los que deberán cumplir los actuales licenciatarios en caso de caducidad por finalización de plazo. No se exigen más pre-pagos que la compra del pliego de bases y condiciones. El procedimiento para el otorgamiento de las licencias es por concurso público abierto y permanente. Esto quiere decir que de haber disponibilidad según el Plan Técnico cualquier interesado puede pedir la apertura del concurso. Las licencias son otorgadas por el Poder Ejecutivo Nacional o la autoridad de aplicación (AFSCA), según la potencia y el tamaño de las ciudades, como se define en el artículo 32 de la Ley 26522/09.

El artículo 21 define los tres tipos de prestadores habilitados para dar servicios de comunicación audiovisual donde se incluye la TV Digital.

Finalmente, el artículo 34 indica los criterios que debe tener el Estado para evaluar las presentaciones de los aspirantes a licencias. No se observa en la letra de la ley artículos que puedan ser utilizados como restricciones a la libertad de expresión, ni que discrimine según el tipo de operador.

Políticas públicas para cobertura universal

Una particularidad de la regulación argentina, es que no existen licencias de alcance nacional. La máxima cobertura posible es de un radio de 100 km. Si bien la cobertura de la radio es amplia, la televisión no ha tenido el mismo éxito en cubrir todo el país lo que potenció el desarrollo de la televisión de pago. El artículo 98 de la Ley 26522 establece que los titulares de licencias de servicios de comunicación audiovisual situados en áreas y zonas de frontera, gozarán de exención del pago del gravamen durante los primeros cinco (5) años contados desde el inicio de sus emisiones.

Políticas públicas de acceso a receptores de TV digital

El Gobierno lanzó un plan de distribución de 1.200.000 set-top-boxes que entrega gratuitamente desde 2010 a la población de bajos recursos (beneficiarios de planes sociales y jubilados). Este esquema de financiamiento proviene del presupuesto nacional. El resto de la población puede comprar su set-top-box en las tiendas de electrodomésticos (cuestan entre US\$150 y 250, según el modelo) o también puede acceder a la televisión digital a través de la telefonía móvil, aunque el parque de telefonía móvil con recepción de televisión digital es limitado aún en Argentina. Desde el año 2011 en adelante están disponibles en el mercado televisores que incorporan directamente el sintonizador de TDT. Sin embargo, dada la penetración del cable, el uso del sistema no parece haberse incrementado en las clases medias y altas. Sin embargo, durante el mundial de Brasil de 2014, con la posibilidad de ver los partidos en alta definición a través de la TDT (en el cable hay que pagar un adicional para ello) es posible que se haya incrementado el uso de la TDA. Sin embargo, todavía no hay estudios que confirmen esta hipótesis.

La penetración de la televisión digital en la población es muy baja todavía, en comparación con la televisión por cable y por satélite. La alta penetración de la televisión por cable en parte explica que hasta el momento la migración hacia la televisión digital sea lenta: si el 70% de los hogares cuenta con un menú que permite visualizar más de 75 señales de cable, mudar a un sistema que sólo es recibido en grandes ciudades por ahora y que incluye quince señales no presenta para muchos televidentes gran atractivo, pese a que la recepción de la TDT sea gratuita.

Políticas públicas para diversidad de contenidos

En la Argentina, al igual que en la mayoría de los países latinoamericanos, la definición del término “interés público” (*public interest*) es controvertida. En primer lugar, no existe un mandato legal que asigne a los medios de comunicación la protección o construcción del *public interest*, ni hay regulación para el *public interest*. Los únicos que por ley tienen como finalidad propender al pluralismo cultural, político e informativo son los medios de gestión estatal. Sin embargo, y como se adelantó, los medios gestionados por el Estado han tenido históricamente un sesgo fuertemente gubernamental, si se compara la situación con la de Europa occidental por ejemplo.

La Ley SCA de 2009 significó un avance legal para separar las funciones de los medios del Estado de la subordinación política, editorial y económica al gobierno de turno, pero ese avance no se ha traducido hasta ahora en hechos concretos. En ese marco, las obligaciones legales para los medios gestionados por el Estado en Argentina se mantienen sin modificaciones con la digitalización. En efecto, mientras que la nueva ley establece en su artículo 121 inc. b) que los medios públicos deben “respetar y promover el pluralismo político, religioso, social, cultural, lingüístico y étnico”, en la práctica los nuevos programas en los medios de comunicación administrados por el Estado sólo tienen como invitados a funcionarios y partidarios gubernamentales.

En la Argentina no hay transparencia en la financiación de la conversión digital (*digital switch-over*). El plan de entrega de set-top-boxes a la población de bajos recursos no cuenta con auditoría política o social, y la asignación de permisos para las señales digitales hasta ahora no ha respetado la realización de concursos para el otorgamiento de licencias, tal y como establece la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual vigente. En este sentido se aprecia un déficit de la autoridad de aplicación y al mismo tiempo superposición de organismos del estado con intervención en las decisiones de la TDA.

Participación social en las políticas de TV digital

La participación de la sociedad civil en el reciente proceso de adopción de norma e implementación de la televisión digital en la Argentina es objeto de distintas lecturas. Por un lado, no existen consultas realizadas a la sociedad civil explícitamente destinadas al proceso de implementación de la TDT. Por el otro, el proceso inédito de cambio regulatorio de la ley audiovisual contó con una fuerte y activa participación de actores de la sociedad civil, quienes tuvieron acceso a políticos y funcionarios de relevancia. Hay que señalar, no obstante, que en el plano formal la sociedad civil cuenta con un espacio en el seguimiento de algunas pautas de la implementación de la digitalización. Así, el Consejo Asesor del SATVD-T, una instancia gubernamental que depende del Ministerio de Planificación Federal, cuenta con un Foro Consultivo integrado por diversos actores de la industria de la televisión y por organizaciones sociales invitadas por el Gobierno. Se han realizado algunos foros por temas concretos, como el aliento a la producción de contenidos por parte de actores de la industria y del sector universitario.

TV digital pública

En 2009, bajo la gestión de Cristina Fernández de Kirchner se identifican dos procesos clave para las políticas de comunicación: la sanción de la Ley SCA, que entre otras cosas dispuso el marco regulatorio para la digitalización, y la adopción de una norma digital para la Televisión Digital Terrestre (TDT). En Argentina el rol central en el proceso de la digitalización lo ha desempeñado el Estado, más allá de las inversiones en la digitalización de las redes que desarrollan los operadores de televisión por cable privados.

La estructura de la televisión digital por aire se caracteriza por una única plataforma nacional donde el Estado se constituye como el *carrier* de las señales, tanto públicas como privadas. Para la construcción de esta plataforma se asignaron las frecuencias que anteriormente correspondían a los servicios de televisión codificada (22, 23, 24 y 25 en UHF) al Sistema Nacional de Medios Públicos Sociedad del Estado.

En la plataforma estatal se están distribuyendo o bien 5 señales multiplexados en SD (*Standard Definition*), o bien 1 HD (*High Definition*) más una SD, más el canal de *one seg* para televisión móvil.

Como se ha señalado más arriba, la plataforma estatal distribuye a nivel nacional 15 señales. Luego en algunas provincias se incluyen señales locales o de universidades nacionales. Si se consideran los canales locales la cantidad de señales digitales operando alcanzan en agosto de 2014 a 38.

De acuerdo a datos del Consejo Asesor de la Televisión Digital, se han distribuido hasta el 2014, 1.200.000 set-top-entre argentinos de bajos recursos (jubilados y beneficiarios de planes sociales). No existe a nivel nacional ninguna encuesta sobre la efectiva utilización de los decodificadores y, por consiguiente, no había datos fidedignos acerca de la penetración de la televisión digital. Además de las unidades entregadas por el Gobierno, en el Ministerio de Planificación estiman que se vendieron 50.000 decodificadores en locales de electrodomésticos, y se comercializaron unos 600.000 televisores con el chip incorporado para captar la señal. Como se ha señalado anteriormente, se estima que la audiencia de la televisión digital aumento considerablemente durante el mundial de fútbol de Brasil, debido a la posibilidad de recibir los partidos en HD gratuitamente.

El Estado es el agente central del proceso de digitalización de la televisión, que planea concluirse en 2019 con el apagón analógico. Su política incluye un conjunto de planes, programas, proyectos y directrices que pueden dividirse en tres áreas: regulación (sanción de un conjunto de leyes y decretos), equipamiento y desarrollo de tecnología (expansión de la cobertura, distribución de receptores), y contenidos (financiamiento, fomento de la elaboración de contenidos a difundir en las nuevas plataformas). En líneas generales, este proceso no afectó en especial la independencia ni la línea editorial de los medios públicos que han sido influenciadas por una línea pro-gubernamental desde mucho antes del proceso de la digitalización. Con relación a su impacto en términos de diversidad, el proceso de digitalización de las emisiones televisivas se encuentra aún en sus primeros pasos, por lo que resulta prematuro realizar conclusiones.

Una de las principales iniciativas para facilitar la difusión de la televisión digital ha sido el programa a través del cual se distribuyeron set-top-boxes de manera gratuita entre las familias de bajos de bajos recursos y los jubilados. Con relación al área de contenidos, el Consejo Asesor para la TDT diseñó una batería de estrategias para satisfacer la necesidad de completar los nuevos espacios en blanco. Estas estrategias incluyen la creación del Banco Nacional de Contenidos de Alcance Universal de la TV Digital, diseñado para crear una base de datos que permita poner contenidos a disposición de todas las regiones; el espacio de Fomento a la TV Digital y a la producción de contenidos de alcance universal; y el Concurso de Contenidos promovido por el Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales (INCAA).

TV digital comunitaria

A diferencia de una histórica discriminación hacia el sector sin fines de lucro, la ley 26522⁸ no sólo reconoce al sector, sino que reserva el 33% del espectro para este tipo de organizaciones. En rigor, ya en el año 2005 se había avanzado en el reconocimiento del sector sin fines de lucro con la sanción de la ley 26503/05, aunque la misma no realizaba ninguna reserva de espectro. El criterio de asegurar un 33% del espectro fue establecido en el artículo 89⁹ de la ley 26522.

Si bien la ley 26522 representa un importante avance al garantizar derechos antes negados a las organizaciones sin fines de lucro, el proceso de implementación ha sido cuestionado por las propias organizaciones. Por un lado, la demora en la elaboración de un plan técnico, no permite la realización de los concursos abiertos y permanentes. En segundo lugar, cuando la AFSCA decidió llamar a concurso para canales de televisión digital (reservando el 50% de las nuevas posiciones para las organizaciones sin fines de lucro), el pliego fue cuestionado por oneroso. El valor de los pliegos era el mismo para todos los tipos de prestadores en la misma categoría (las categorías se establecen de acuerdo a la potencia). Finalmente los concursos fueron suspendidos y el sector de la radiodifusión comunitaria reclama la elaboración de pliegos accesible, que reconozca las particularidades del sector, y el inmediato llamado a concurso. Dentro del sector de la radiodifusión sin fines de lucro existen diferencias entre sectores más afines al gobierno (Federación Argentina de Radios Comunitarias, FARCO: www.farco.org.ar) y otros más críticos como el movimiento 365 D (www.365d.org).

Todos coinciden en reclamar al gobierno que flexibilice las condiciones técnicas y administrativas para el sector sin fines de lucro, aunque difieren en los tonos y las urgencias. La ley 26522 ha representado un avance para el sector de los medios sin fines de lucro, que debe ser consolidado mediante una aplicación más activa y con los mismos principios.

Regulación de la concentración y TV digital

Las licencias audiovisuales vigentes en Argentina fueron otorgadas antes de la adopción del nuevo marco legal de 2009 y han sido criticadas por una serie de razones: a) porque impedían a los actores sociales sin fines de lucro ser titulares de licencias de radio y televisión, algo que la Corte Suprema de Justicia de la Nación declaró inconstitucional en 2005 pero que no fue revertido hasta la aplicación de la Ley SCA en

⁸ <http://observacom.org/argentina-ley-de-servicios-de-comunicacion-audiovisual/>

⁹ ARTICULO 89. "Reservas en la administración del espectro radioeléctrico. En oportunidad de elaborar el Plan Técnico de Frecuencias, la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual deberá realizar las siguientes reservas de frecuencias, sin perjuicio de la posibilidad de ampliar las reservas de frecuencia en virtud de la incorporación de nuevas tecnologías que permitan un mayor aprovechamiento del espectro radioeléctrico: e) Una (1) frecuencia de AM, una (1) frecuencia de FM y una (1) frecuencia de televisión para los Pueblos Originarios en las localidades donde cada pueblo esté asentado; f) El treinta y tres por ciento (33%) de las localizaciones radioeléctricas planificadas, en todas las bandas de radiodifusión sonora y de televisión terrestres, en todas las áreas de cobertura para personas de existencia ideal sin fines de lucro".

2009; b) porque eran definidas por un regulador que dependía exclusivamente del Poder Ejecutivo, siendo los concursos para obtener licencias fruto de fuertes controversias no exentas de sospechas de parcialidad a favor de los postulantes pro-gubernamentales; c) porque no existían mecanismos de auditoría política ni social adecuados para controlar que los licenciatarios cumplieran con las obligaciones dispuestas por la normativa vigente entonces (la Ley de Radiodifusión 22285, promulgada por la Dictadura militar en 1980). Después de la sanción de la nueva ley audiovisual de 2009, la AFSCA se encuentra realizando un plan técnico para convocar a nuevos concursos y otorgar nuevas licencias de acuerdo con la nueva normativa. Sin embargo, los principales operadores privados, enfrentados con el Gobierno, e históricamente resistentes al cambio de regulación en materia audiovisual y al ingreso de nuevos operadores al mercado, desconfían del equilibrio con el que pueda actuar el nuevo organismo regulador.

Por otra parte, las señales que operan en televisión digital desde mediados de 2010 son en su mayoría de gestión estatal, y existen pruebas experimentales por parte de señales privadas que no obtuvieron licencia dado que no hay reglas de juego claras aún respecto de cómo se procederá en la utilización del ancho de banda que corresponde a cada canal digital.

Gestión del espectro y acceso a infraestructura

Una de las mayores carencias tras la sanción de la ley 26522/09 ha sido la falta de elaboración de un plan técnico de servicios de comunicación audiovisual, que transparente la gestión del espectro. En este sentido la gestión del espectro radioeléctrico presenta deficiencias que pueden ser subsanadas en el corto plazo. La ley sí establece reglas de “*must carry*” que obligan a los operadores de televisión por cable a retransmitir todos los canales abiertos de su zona de cobertura, y reglas de “*must offer*” que estipula que los canales abiertos deben ceder sus señales a los distribuidores de cable en forma gratuita.

Destino del dividendo digital

El 13 de diciembre de 2012, el gobierno sancionó el decreto 2426¹⁰ mediante el cual el gobierno definió que la banda de las 700MHz, utilizada en la actualidad por la televisión analógica deberá destinarse a las telecomunicaciones móviles.

En los artículos 2 y 3 del decreto PEN 2426/09¹¹, se establece que el Ministerio de Planificación Federal, en su carácter de Autoridad de Aplicación, debe asignar las frecuencias de la Banda 700MHz a la compañía estatal Empresa Argentina de Soluciones Satelitales (AR-SAT).

¹⁰ <http://observacom.org/argentina-reglamento-sobre-administracion-gestion-y-control-del-espectro-radioelectrico-dec-n2426-de-2012/>

¹¹ <http://observacom.org/argentina-reglamento-sobre-administracion-gestion-y-control-del-espectro-radioelectrico-dec-n2426-de-2012/>

Cabe destacar que AR-SAT, cuyas acciones pertenecen en su totalidad al estado argentino fue creada mediante la ley N°26.092/06¹² (BOE 27/04/06) tiene como objetivo incrementar la presentación de servicios satelitales, de radiodifusión y de telecomunicaciones en el país para aplicaciones comerciales públicas, privadas y de gobierno. Está a cargo de las Estaciones Digitales Terrestres, de desarrollar una Red Federal de Fibra Óptica, y del Programa Conectar Igualdad 3. AR-SAT ha quedado a cargo del transporte de “recursos y contenidos digitales” para federalizar redes y equipamiento y permitir la participación de los actores no incumbentes del sector que garanticen la circulación de contenidos de interés general y de alta calidad, y que permitan la multiplicación de las expresiones sociales, culturales, educativas, científicas y productivas. Asimismo se expresa que la Red Federal Inalámbrica contribuirá a satisfacer la demanda de conectividad de todas las políticas de inclusión digital, entre ellas, la de Televisión Digital Terrestre.

De lo señalado hasta aquí queda marcada la fuerte injerencia del estado en la política de telecomunicaciones y especialmente en lo vinculado a la utilización del dividendo digital. El 14 de mayo de 2014, el Poder Ejecutivo Nacional sancionó el decreto 671/14¹³, que modifica el decreto 2426/12, y llama a una importante licitación de espectro para servicios 3 G y 4 G. Diversos analistas calculan que la subasta de más 200Mhz de espectro podría alcanzar una cifra cercana a 2.000 millones de dólares. Para más detalles se puede leer el informe de Federico de Zavalía (2014) disponible en línea.

Participación ciudadana en políticas de TV digital

La participación de la sociedad civil en el reciente proceso de adopción de norma e implementación de la televisión digital en la Argentina es objeto de distintas lecturas. Por un lado, no existen consultas realizadas a la sociedad civil explícitamente destinadas al proceso de implementación de la TDT. Por el otro, el proceso inédito de cambio regulatorio de la ley audiovisual (cuyo objeto de regulación son los medios analógicos, y no cuenta con un capítulo particular dedicado a la digitalización) contó con una fuerte y activa participación de actores de la sociedad civil, quienes tuvieron acceso a políticos y funcionarios de relevancia.

Hay que señalar, no obstante, que en el plano formal la sociedad civil cuenta con un espacio en el seguimiento de algunas pautas de la implementación de la digitalización. Así, el Consejo Asesor del SATVD-T, una instancia gubernamental que depende del Ministerio de Planificación Federal, cuenta con un Foro Consultivo integrado por diversos actores de la industria de la televisión y por organizaciones sociales invitadas por el Gobierno. Se han realizado algunos foros por temas concretos, como el aliento a la producción de contenidos por parte de actores de la industria y del sector universitario.

¹² <http://observacom.org/argentina-creacion-de-arsat-ley-n26-092-de-2006/>

¹³ <http://observacom.org/argentina-atribucion-de-bandas-de-espectro-derogacion-articulos-dec-n2426-dec-n671-de-2014/>