



Política y políticas para la TDT en Argentina y Chile: ¿ruptura del statu quo?

Politics and Policies for DTT in Argentina and Chile: Is Status Quo Broken?

(ARTÍCULO)

CARLA RODRÍGUEZ MIRANDA, Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires, Argentina. [c.rodriquezmiranda@hotmail.com]

► Recibido: 1/septiembre/2012. Aceptado: 5/noviembre/2012

RESUMEN

El artículo analiza la construcción de la arquitectura política y económica de la televisión digital terrestre en Argentina y Chile a partir de dos categorías de análisis: el rol del Estado y el paralelismo político. El estudio indaga sobre las dinámicas políticas que se establecen en el proceso de elaboración de las políticas de comunicación, en particular se focaliza en el papel de las televisoras del tercer sector que reclaman una licencia para transmitir en condición legal. A partir de una estrategia descriptiva y exploratoria basada en el método comparativo, se concluye que en ambos países emerge un sistema de televisión digital anclado en el mismo patrón de poder relacional entre medios y política, lo cual no posibilita quebrar el statu quo.

DOI: 10.7764/cdi.31.448

Palabras clave: televisión digital terrestre, políticas públicas de comunicación, Estado.

ABSTRACT

This paper analyzes the construction of the political and economic architecture of digital terrestrial television in Argentina and Chile from two categories: the role of the State and the political parallelism. The study investigates the political dynamics established in the process of development of communication policies, particularly focusing on the role of television stations of the third sector claiming a license to transmit legally. From a descriptive and exploratory strategy based on the comparative method, we conclude that a digital television system anchored in the same pattern of relational power between media and politics emerges in both countries, which does not allow to break the status quo.

Keywords: digital terrestrial television, public policies of communication, State.

A diferencia de los anglosajones, que parten de una distinción entre *policies* y *politics*—la primera, para denominar las actividades de gobierno, mientras que la segunda como construcción de consenso y lucha de poder—, en las lenguas de origen latino el uso de política y políticas se realiza en un sentido amplio, lo que lleva a confusión.

La política es una práctica y un argumento acerca de una visión del bien común en una sociedad determinada y el Estado es el agente verosímil de alguna versión aceptable del bien común (Oszlak y O'Donnell, 1995).

Las políticas públicas de comunicación tienen como objetivo la promoción del interés público. En el campo de la comunicación resulta problemática su definición porque existen posturas contradictorias acerca de las atribuciones y expresiones específicas del interés público (McQuail, 1998), cuya interpretación varía de acuerdo a las sociedades, las épocas y las ideologías (Tremblay, 1988) y es reflejo del equilibrio de poder existente. Por políticas públicas de comunicación se entenderá a

las acciones y omisiones de las instancias estatales de todo tipo que, de acuerdo a las concepciones y legitimaciones de cada sociedad y cada tiempo histórico, determinan u orientan los destinos de la creación, la producción, difusión y consumo de los productos culturales y comunicativos. (Bustamante, 2003, p. 34)

El proceso de elaboración e implementación de las políticas públicas de comunicación están condicionadas por las inherentes dinámicas de poder y tensiones entre los actores involucrados. En esta dirección, Sampredo (1994) sostiene que la clase política, al actuar como fuentes de información y por otro lado dada su situación institucional, presenta ciertas ventajas respecto a otros agentes sociales. De ahí que identifica las *estrategias formales* como aquellas donde los políticos aplican recursos propios derivados de su estatus (marco regulatorio, tipo de financiamiento, estructura de propiedad) y las *estrategias informales* entendidas como un ejercicio de influencia por parte de los políticos sobre los agentes informativos.

No obstante, durante las décadas de los ochenta y los noventa las políticas neoliberales reorientaron los objetivos de las políticas de comunicación hacia una tendencia mercadocéntrica, tecnologicista y consumista (Van Cuilenburg y McQuail, 2003) acompañadas de un proceso de concentración y centralización del capital en el sistema de medios. Esto dio lugar a la creación de estructuras multimedia con capacidad para incidir en el diseño de las políticas de comunicación a partir de relaciones de apoyo, complicidad y/o connivencia con el Estado. En sintonía con esa batería de políticas, el modo en que se interpeló a la

ciudadanía se orientó hacia un perfil consumidor/usuario, que relativizó su condición de acción como posibilidad de cambio.

A partir de la aplicación de las nuevas tecnologías de la información y comunicación (TICs) y su consecuente posibilidad de volver más eficientes la organización y los procesos de trabajo como también la distribución y circulación de los productos culturales, los medios de comunicación han iniciado el pasaje analógico digital en la cadena de valor.

En la industria televisiva, los procesos de producción fueron digitalizados durante la segunda mitad de la década de los noventa. La fase de transmisión se ha dilatado, especialmente en el caso particular de la televisión digital terrestre (TDT), plataforma abierta y gratuita donde la señal se transmite por aire a través de la utilización del espectro radioeléctrico;¹ la elección del lenguaje técnico (estándar tecnológico) que los canales de televisión deben utilizar queda sujeta a la decisión del Estado, a diferencia de las plataformas de TV paga, que responden a decisiones privadas de las empresas.

La digitalización podría permitir una mejora en la calidad de imagen y sonido, la multiprogramación—se puede aumentar el número de señales por el canal de 6MHz donde se transporta solo una señal analógica—, oferta de servicios interactivos y movilidad.

En América Latina la aplicación de los procesos de digitalización sobre la plataforma de televisión hertziana se lleva adelante a partir del nuevo siglo, atravesado por un debate social y político sobre el papel de los medios de comunicación en democracia, el cual se insertó como un tema de la agenda pública y de los gobiernos. En contrapartida a la década de los noventa, la politización del cambio tecnológico plantea la revisión de las regulaciones, cruzado por nuevas tensiones entre el nivel nacional y supranacional, entre el interés público y el interés corporativo, y entre formas transparentes y ocultas en la toma de decisiones (Freedman, 2008).

Desde un punto de vista tecnológico, se abren oportunidades para el ingreso de nuevos actores y nuevos servicios. Desde el punto de vista jurídico-político, se presentan nuevos desafíos para el diseño de las políticas públicas en pos de garantizar el derecho a la comunicación.

En este marco se inscribe el siguiente artículo, que analiza la participación de la ciudadanía en la elaboración de las políticas públicas de comunicación para la implementación de la televisión digital terrestre (TDT) en Argentina y Chile durante el periodo 2009-2011. Se establece el año 2009 como punto de partida, pues es el momento en que Argentina y Chile adoptaron el estándar tecnológico japonés-brasileño; 2011 es el año en

1. El espectro radioeléctrico es considerado patrimonio de la Humanidad y corresponde a los Estados su administración. Ellos deben gestionar este recurso para un aprovechamiento integral para el ejercicio del derecho a la comunicación a través de medios electrónicos.

que en Argentina se iniciaron los llamados a concurso público de licencias bajo la ley de Servicios de Comunicación Audiovisual sancionada en 2009 y en Chile se reconfiguró la estructura de propiedad de los canales abiertos en concurrencia con el debate legislativo de la ley de televisión digital.

Durante este periodo se observa que la ciudadanía, en ambos países, ha adquirido un papel más activo con la presencia de los medios comunitarios junto a organizaciones sin fines de lucro, académicos y la sociedad civil en general, en las discusiones legislativas, foros públicos y redes sociales; sin embargo el Estado se resiste a garantizar las condiciones para su acceso. De ahí que la pregunta eje de la investigación es por qué se presenta el mismo fenómeno en las emergentes políticas para la TDT en dos países con características institucionales, estructurales y relacionales disímiles en general y en la estructura de los medios de comunicación en particular.

El análisis se sostiene a partir de dos dimensiones: el rol del Estado, que examina el tipo de autoridades públicas, las regulaciones, la estructura de propiedad de medios y el financiamiento; y, por otra parte, el paralelismo político, que indaga sobre el vínculo entre la representación política y la televisión pública y privada.

La investigación no presenta una hipótesis a ser comprobada, dado que se desarrolla con una vocación exploratoria y descriptiva a partir de la idea de que el campo social está formado por prácticas sociales y culturales que se engarzan en procesos que se constituyen mutuamente sobre relaciones de poder, donde las estructuras económicas y políticas interactúan entre sí y con la cultura (Mosco, 2009). El trabajo se ubica en el marco del estudio comparado de políticas públicas (Sartori, 1992), que buscará echar luz sobre las dinámicas, las articulaciones y tensiones que se establecen entre los actores involucrados. Asimismo, el método comparativo (Galperin, 2004; García Leiva, 2008; Suárez, 2009) se presenta como el más apropiado para desentrañar las complejidades del proceso y la riqueza contributiva del estudio radica en las diferencias de los casos de estudio seleccionados.

MARCO TEÓRICO

EL SISTEMA POLÍTICO Y EL SISTEMA DE MEDIOS

Uno de los primeros estudios sobre la relación entre el sistema político y el sistema de medios se encuentra en *Cuatro teorías sobre la prensa*, de Sielbert, Peterson y Schramm (1956), en el que se preguntan por qué la prensa es como es. Su tesis plantea que la prensa toma la forma de las estructuras sociales y políticas sobre las cuales opera. En su análisis atienden cues-

tiones vinculadas al rol del Estado, la estructura de propiedad y la relación entre la prensa y los gobiernos.

Sielbert et al. afirman que las diferencias de los sistemas de medios son, en última instancia, una cuestión filosófica, motivo que Hallin y Mancini (2004) critican por la ausencia de rigurosidad empírica y subrayan que el trabajo peca de estar motivado por el contexto de la Guerra Fría. No obstante, retoman su interrogante y presentan un estudio comparativo de los sistemas de medios de comunicación a partir de cuatro dimensiones: el desarrollo de los mercados de los medios, en particular la prensa de gran tirada; el paralelismo político, entendido como el vínculo entre los medios y los partidos políticos; la profesionalidad de los periodistas y la intervención estatal en el sistema de medios. Analizan los países europeos y Estados Unidos y, como resultado, exponen tres tipos ideales: el modelo Pluralista Polarizado o Mediterráneo, el Democrático Corporativo o del norte de Europa y el Liberal o Atlántico Norte.

Toman como antecedente el trabajo de Blumler y Gurevitch (1995) que analizan el sistema de comunicación y político a partir de cuatro elementos articulados y mutuamente dependientes sobre los que existen relaciones de poder. Tales elementos son las instituciones políticas, las organizaciones de los medios, el rol de las audiencias y la cultura política, que influyen en la estructura legal, normativa y los aspectos económicos de los medios.

Hallin y Mancini señalan que los sistemas políticos son pluralistas y democráticos donde existe una multiplicidad de actores (partidos políticos, grupos y movimientos sociales –organizados o no–, individuos e instituciones) que buscan conseguir voz y poder. Los sistemas de medios reflejan, incorporan y dan forma a ese pluralismo, pero al mismo tiempo son sistemas de poder y entidades económicas; por ello, no solo forman parte de un proceso democrático, sino también de una estructura de poder y una competencia mercantil.

El siguiente estudio adapta la dimensión de paralelismo político que tiene como antecedente el concepto de paralelismo partido-prensa de Blumler y Gurevitch, que lo definen como el grado de paralelismo entre la estructura del sistema de medios de comunicación y el sistema político, en particular en su relación con los partidos políticos. En esta dirección, Hallin y Mancini plantean ciertos indicadores del paralelismo político, a saber: el contenido de los medios de comunicación, que se refiere a cómo los medios reflejan determinadas orientaciones políticas; las relaciones organizativas entre los medios y los partidos políticos u otros actores políticos; las filiaciones políticas de los trabajadores del medio y las orientaciones y prácticas, en particular de los periodistas.

2. De acuerdo a Gaetan Tremblay (1988), la tradición norteamericana considera al papel del Estado como el ente que establece las obligaciones de las empresas "affected with a public interest". Las empresas de "utilidad pública" tienen una importancia estratégica económicamente. Y el poder político (legisladores) delimita cuáles son los sectores de "public utilities" de acuerdo a la constitución y tradición jurídica.

3. Según Gaetan Tremblay (1988), desde la tradición francesa, por servicio público se entiende toda actividad considerada de interés general para la comunidad y, como tal, reconocida por el Estado. Dicha actividad no puede abandonarse solamente a la iniciativa privada y a las leyes del mercado. Por lo tanto, el Estado asume su responsabilidad y control, sometiéndolo, si fuese necesario, a un régimen jurídico especial.

En cuanto a la dimensión del rol del Estado, Hallin y Mancini analizan el tipo de intervención estatal a partir de la censura y las presiones políticas en cuanto a los contenidos, los subsidios estatales, la propiedad de los medios y las regulaciones. Asimismo, Hallin y Papathanassopoulos (2002) estudian la relación entre el Estado y los actores sociales a partir del concepto de clientelismo, para dar cuenta de los aspectos normativos del accionar de los medios en un sistema democrático. El clientelismo se entiende como una forma asimétrica de organización social donde el acceso a los recursos sociales es controlado por patrones y distribuido a cambio de diferentes tipos de apoyo. La contracara es un modelo donde el acceso se basa en criterios universales y equitativos ante la ley. Sostienen que el clientelismo depende del grado de desarrollo de la autoridad racional-legal.

Por otra parte, resulta útil la tipología presentada por Salaün (1989, en Bustamante, 2003) la cual identifica tres roles del Estado: como gestor de la producción y difusión de la cultura y comunicación, en monopolio o competencia; como incitador de las actividades del mercado o la sociedad civil (en lo económico y simbólico) que ayudan a crear la demanda; y como regulador o árbitro para fijar las condiciones de acción de los agentes (directa o indirecta).

A partir del marco propuesto por Hallin y Mancini, De Albuquerque (2012) analiza el sistema brasileño y plantea ciertas limitaciones acerca de la categoría paralelismo político, dado que los partidos políticos no juegan un rol central en países presidencialistas, fenómeno esencialmente de países latinoamericanos. Y propone reemplazarlo por dos variables articuladas: la fortaleza de los partidos políticos y el grado de compromiso de los medios en la actividad política. De ahí que advierte una nueva variante, aplicable al caso brasileño, que llama "papel moderador", donde los medios actúan como un agente político y las líneas partidarias son débiles. En esta dirección, de Albuquerque plantea que se puede dar que los medios explícitamente tomen parte en el debate político, pero no como representantes de un partido político. Los medios se presentan como representantes de los intereses nacionales, más legitimados que los partidos políticos e, incluso, que las instituciones políticas formales.

Ahora bien, para el siguiente estudio no se intenta analizar el sistema de televisión digital a partir de los modelos planteados por Hallin y Mancini, sino utilizar algunas de las categorías para hacer luz sobre por qué son como son las políticas públicas para la televisión digital. Aquí se propone analizar la orientación normativa de las políticas públicas de comunicación aplicadas al desarrollo de la televisión digital, para dar cuenta de la arquitectura política y económica que emerge durante el

periodo embrionario. En particular, se focaliza en el papel de las televisoras del tercer sector en el proceso de transición analógico digital que, desde una mirada de la democratización de las comunicaciones, se presenta como un proceso conflictivo que responde a lógicas complejas de carácter político y económico en un contexto históricamente determinado.

DEL MODELO DE TELEVISIÓN ANALÓGICO AL DIGITAL

En la mayoría de los países latinoamericanos, el sistema televisivo fue desarrollado por el sector privado, incluso en países donde su creación fue impulsada por el Estado, en los que prima un modelo orientado hacia el interés público como en Estados Unidos,² a diferencia de los países europeos en los cuales se estableció a priori un modelo de servicio público.³

Dadas las virtudes de la digitalización, el sector audiovisual podría plantear un nuevo equilibrio, con la entrada de otros actores y la redefinición de los viejos, como también la presencia de nuevos servicios y aplicaciones. La televisión digital se presenta como un elemento dinamizador en el diseño de políticas de comunicación, entendiendo que tales cambios no se reducen a simples transformaciones tecnológicas, sino que se inscriben en procesos políticos complejos y no homogéneos.

El pasaje de la televisión analógica a digital es un proceso nacional (Bustamante, 2003, 2008) que está vinculado a la regulación, la estructura y modelo económico legado de la televisión analógica (Galperin, 2004). En las experiencias europeas y estadounidenses, la implementación de la TDT no cumplió con las promesas de la tecnología. Por el contrario, mantuvo la estructura heredada de la televisión analógica lejos de revitalizar la misión de servicio público; y, en algunos casos, emergieron nuevos actores en la fase de producción de contenidos y distribución.

Mientras que la mayoría de los países centrales ya realizaron el apagón analógico, los países de América Latina se encuentran en la etapa de transición digital producto de la dilatación de la elección del estándar tecnológico, que obedeció a la convergencia de fuerzas nacionales y supranacionales. La demora en su desarrollo responde a la incertidumbre del modelo de negocio por parte de los radiodifusores privados y al sigilo de la acción de los Estados. No obstante, las fuerzas del sector de las telecomunicaciones podrían acelerar el proceso para la asignación de las frecuencias liberadas, conocido como el dividendo digital.

CASOS DE ESTUDIO: ARGENTINA Y CHILE

La transición democrática en Argentina y Chile se inició durante las décadas de los ochenta y los noventa, respecti-

vamente, y asumió direccionamientos divergentes. En Chile, el costo político de la aplicación de las políticas neoliberales fue asumido por el gobierno militar de Augusto Pinochet (1973-1990), mientras que en Argentina el modelo neoliberal se consolidó bajo el gobierno democrático de Carlos Menem (1989-1999), que desató diferentes conflictos sociales. Ambos países establecieron políticas de liberalización y desregulación de los mercados y privatización de empresas del sector público, por lo cual los Estados diseñaron los dispositivos legales necesarios para atraer el volátil capital. El sistema de medios de comunicación no fue ajeno a tales procesos políticos y económicos; sin embargo, el canal público de televisión ha sobrevivido a tales embates.

En los albores del siglo XXI, los gobiernos de Chile y Argentina mostraron una faceta progresista, con la voluntad política de incorporar el tema acerca de las políticas de comunicación en la agenda política. En 2006, la ex presidenta chilena Michelle Bachelet (2006-2010) anunció: “La comunicación necesita tener un nítido sentido social y de servicio público. Por esta razón es necesario reforzar el derecho a la información, fortalecer la pluralidad comunicacional y facilitar el acceso a la tecnología a los ciudadanos” (en de Moraes, 2011, p. 50). Para ello se establecieron consejos asesores que, en la práctica, funcionaron como consejo de expertos, lejos de articular fuerzas renovadoras. En 2009 se construyó la Mesa de Ciudadanía y TV Digital con el objetivo de cambiar la tendencia mercadocéntrica del modelo de televisión en el marco de los debates legislativos para la transición de la televisión digital.

En 2009, en Argentina, la presidenta Cristina Fernández abrió las sesiones legislativas con un discurso que incorporó como tema de agenda la modificación del Decreto-Ley de Radiodifusión N° 22.285, que se había promulgado durante la última dictadura militar. Luego de calurosos debates parlamentarios, audiencias públicas y foros federales, con la participación amplia de diversos sectores sociales, en octubre de 2009 se sancionó la Ley N°26.522, reglamentada en 2010. Sin embargo, su aplicación aún es resistida por los principales grupos multimedia y hasta por el mismo Estado.

La nueva ley plantea cambios en la autoridad de aplicación, reserva el 33% del espectro radioeléctrico al tercer sector, reduce los límites de licencias, lo cual obliga a desinvertir a grupos multimedia, y fija cuotas de producción nacional, entre otros puntos. No obstante, deja un vacío regulatorio para el desarrollo de la televisión digital abierta y paga; incluso, no advierte sobre los servicios convergentes donde las empresas de telecomunicaciones y cableoperadores dominan el mercado.

En la región latinoamericana, la concurrencia de tales procesos políticos, sociales y tecnológicos empujan a replantear la lógica de funcionamiento del sistema de medios tal como se conoce hoy. La participación que la ciudadanía hace a la calidad de funcionamiento de la democracia y los medios de comunicación son un espacio para ejercer la libertad de expresión. En contrapartida a los noventa, emergen grupos sociales que buscan visibilidad en el ecosistema de medios, por lo cual la politización de los cambios tecnológicos inaugura nuevas tensiones y conflictos acerca de la definición de interés público de las políticas de comunicación para el sistema de TDT.

En Argentina y Chile diversas organizaciones y movimientos sociales o partidos políticos minoritarios reclaman por su condición de legalidad para acceder a un espacio en el espectro radioeléctrico, la cual es denegada a través de barreras legales o económicas. Dichas televisoras, consideradas también del tercer sector, que llegan con realidades diferentes, comparten una naturaleza particular en cuanto a su funcionamiento que difiere de las conocidas televisoras comerciales. Operan bajo una lógica sin fines de lucro, a través de formas de organización de trabajo voluntario o voluntariado social bajo un modo de financiamiento basado en donaciones o ayudas de terceros.

Los canales, de carácter variopinto, transmiten analógicamente de manera precaria, con baja potencia o a través de internet, lo que les permite la llegada a audiencias globales pese a los cuellos de botella propios de la red. No obstante, su intención es crear espacios y visibilizar voces que los canales tradicionales no atienden, por lo cual obtener una licencia tiene un doble objetivo: transmitir en abierto y obligar a los cableros a transmitir su señal (*must carry*), más aún en países como Argentina y Chile, que presentan un alto porcentaje de penetración de televisión paga. Estos actores podrían contribuir a potenciar la oportunidad del cambio tecnológico y el lenguaje digital para perfeccionar, desde la comunicación televisiva, la representación política (Fuenzalida, 2012).

En Argentina, la reserva del 33% del espectro a personas de existencia ideal sin fines de lucro se convirtió en una batalla ganada por vastos sectores de la sociedad. En particular, para las televisoras surgidas de movimientos sociales que emiten en forma analógica bajo una condición ilegal desde fines de los noventa, por lo cual dicha reserva espectral, al que se suma el cambio tecnológico, podría posibilitar el acceso a una licencia.

Desde 2010, el Estado argentino desarrolló la plataforma nacional de TDT que transmite 27 señales que tienen permisos precarios; de ellas, solo existe una del tercer sector, sin fines de lucro, y corresponde a uno de los principales sindicatos. El resto

de las señales son estatales y universitarias, financiadas por el erario público, y privadas de carácter comercial. Asimismo, el Estado le otorgó una frecuencia en UHF, bajo permiso precario, a los canales tradicionales capitalinos para la realización de pruebas.

En 2011 se realizaron llamados a concurso para la adjudicación de 220 licencias de televisión digital (Resolución 685 y 686 de la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisuales, Afsca) los que fueron rechazados por el Espacio Abierto de Televisoras Populares, Alternativas y Comunitarias⁴ por su carácter restrictivo. Por otra parte, pocos actores del sector comercial accedieron a la compra de pliegos.

Las bases y condiciones de los pliegos ascendían a 140.000 pesos argentinos y exigían el pago de 24.000 pesos argentinos mensuales a la empresa Arsat por la multiplexación de la señal y la entrada a la plataforma técnica. Asimismo, estos grupos cuestionan la ley por la falta de especificidad acerca de la naturaleza del medio y, por lo tanto, la ambigüedad de tratamiento para con ellos, dado que el llamado tercer sector engloba a cooperativas, asociaciones civiles, fundaciones y sindicatos que cuentan con otra espalda estructural. En esta dirección, en enero de 2012 presentó al Afsca una serie de modificaciones sobre los pliegos y realizó actividades en defensa del sector.

Dado el desinterés del sector comercial y los reclamos de las televisoras, el Estado suspendió los concursos. No obstante, se observa voluntad política para la entrada de determinados actores, mientras otras voces alternativas que contribuyeron a legitimar la ley de medios, hoy no son prioridad.

En Chile, las televisoras comunitarias surgieron a fines de los noventa, en condiciones de vacío legal y la suspensión de concesiones de TV por el advenimiento de la digitalización. En 2006 se creó la Red de Televisoras Populares (RTP), medios sin fines de lucro, con el objetivo de fomentar su vínculo con la comunidad y establecer líneas de acción para su fortalecimiento. En 2009 se estableció la Asamblea de los Medios de los Pueblos de Chile, que congrega radios, medios en internet, periódicos y televisoras comunitarias. Sáez Baeza (2011) apunta que estos sectores permanecen invisibles para el resto de actores institucionales pese a que han solicitado audiencias parlamentarias.

Las demandas de la ciudadanía están representadas por diversos grupos reunidos en la Mesa de Ciudadanía TV, entidad que se formó en 2009 e integrada por organizaciones sin fines de lucro, plataformas, red de medios, asociaciones de directores y guionistas, de productores y artistas, sindicatos, colegio de periodistas y otros. Su objetivo es plantear un modelo de televisión diverso y plural que garantice la entrada de nuevos

actores. La digitalización abrió la posibilidad de presentar sus propuestas a los legisladores; no obstante, sus resultados son magros. La falta de reconocimiento responde a la ausencia de condiciones sistemáticas para la participación ciudadana en los debates de interés público, los cuales quedan relegados a expertos, siendo los mecanismos de participación de carácter tecnológico, legal y centralizador (del Valle, 2005).

El proyecto de ley de televisión digital, en debate parlamentario con dictamen de suma urgencia, obliga a acelerar el proceso de discusión. El proyecto presenta deficiencias de origen que amenazan con generar una televisión menos diversa y de peor calidad debido al trato privilegiado a los actuales operadores nacionales, privatización del sistema abierto ante la posibilidad de crear una oferta paga y la condición anómala de la televisión comunitaria (Sáez Baeza, 2011). Por otro lado, destaca la reserva de concesiones a señales regionales, locales, comunitarias y aquellas que el Consejo Nacional de Televisión califique como culturales o educativo-infantiles; además, la disposición de fondos públicos para la producción, transmisión o difusión de programas de alto nivel cultural y educativo o que sean de interés nacional, regional, local o comunitario.

A continuación se busca desentrañar por qué los gobiernos de Argentina y Chile ralentizan el acceso de las televisoras comunitarias, populares y alternativas a una licencia para emitir por aire a partir de la adaptación de dos categorías de análisis: el rol del Estado y el paralelismo político.

EL ROL DEL ESTADO Y LA TELEVISIÓN DIGITAL

El sistema de gobierno incide en el tipo de intervención pública y en el estilo decisorio sobre el diseño de las políticas públicas. Entre los años ochenta y noventa, Argentina y Chile pasaron de un sistema autoritario a un sistema democrático donde el Estado jugó un papel fuerte. No obstante, Argentina presenta un sistema presidencialista con un estilo ejecutor del Gabinete y el partido político ganador concentra el poder, mientras que Chile se orienta hacia un sistema presidencialista con un estilo de consenso, dado que los principales partidos políticos actúan por consenso, lo que obstaculiza la entrada de nuevos aires.

Como antecedente histórico, en Chile las licencias de televisión fueron otorgadas en un primer momento a las universidades y, en 1969, se creó el canal público Televisión Nacional (TVN), los que gozan de concesiones indefinidas de carácter legislativo. Desde 1990 giró hacia un perfil comercial en concurrencia con la entrada de canales privados,⁵ agrupados en la asociación gremial llamada Anatel. El carácter público/

4. El espacio está integrado por Barricada TV, Faro TV, Canal 4 Dario y Maxi y TV Partido de los Trabajadores Socialistas (PTS).
5. Los canales que ingresaron a partir de los años noventa gozan de concesiones indefinidas en el tiempo de carácter administrativo y los posteriores, con concesiones de 25 años de carácter administrativo.

privado de tal organismo combina la tradición conservadora en lo político con los criterios de racionalidad empresarial en cuanto a lo económico.

De acuerdo a Mastrini y Becerra (2009), el mercado de televisión chileno es pequeño y competitivo y se inserta en una estructura monomedia de medios sin restricciones para la entrada del capital extranjero. En 2010, el 66% del *Canal 13* de la Universidad Católica de Chile ha sido adquirido por el Grupo Luksic y el canal *Chilevisión*, del presidente Sebastián Piñera, anteriormente de la Universidad de Chile, pasó a manos del gigante conglomerado estadounidense de comunicaciones Time Warner. En 2011, el canal *Mega*, del Grupo Claro, fue vendido al Grupo Bethia, principal accionista de Falabella.

El financiamiento se basa en publicidad y el Estado subsidia la producción de contenidos a través del Consejo Nacional de Televisión (CNTV) que, además, vela por el correcto funcionamiento de la televisión y el otorgamiento de licencias. Por otro lado, la Subsecretaría de Telecomunicaciones (Subtel), del Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones, se encarga de evaluar las condiciones técnicas y decide la asignación de licencias.

La Subtel se ha convertido en un actor político relevante en el diseño de las políticas para la televisión digital, lo que ha causado cierto malestar en Anatel, que exige a los dueños de las plataformas pagas el pago de un permiso por la retransmisión de sus contenidos. Por otra parte, los radiodifusores quieren establecer una plataforma técnica común entre los radiodifusores para reducir la inversión sobre la cual ofrecerían paquetes de canales gratuitos y pagos. En esta pugna, Anatel ha mantenido reuniones con la Mesa Ciudadanía TV en búsqueda de posiciones comunes para legitimar su reclamo.

Más allá de la intermitente falta de acuerdo, predomina el criterio de competencia para definir el interés público en las políticas de comunicación para la televisión digital en Chile, donde la televisión pública opera bajo los mismos criterios de eficiencia económica en consonancia con los radiodifusores comerciales. De ahí que el Estado asume un papel de árbitro, subsidiario del sector privado.

Como antecedente, en Argentina la llegada de la televisión fue de la mano de *Canal 7*, en 1951, como una señal del Estado que adquirió una impronta gubernamental. Sin embargo, el sistema de televisión fue impulsado por el sector privado bajo un modelo comercial y competitivo aún vigente.

Mastrini y Becerra (2009) señalan que el sistema mediático presenta una estructura conglomerada liderada por el Grupo Clarín, de capitales nacionales con una mínima participación de

capital foráneo, y el Grupo Telefónica, de capitales transnacionales. El mercado de televisión es mediano y concentrado bajo el duopolio de *Canal 13* –Grupo Clarín con posición dominante en TV paga– y *Canal 11* –Grupo Telefónica con posición dominante en el sector de las telecomunicaciones–.

El organismo público que regula en materia técnica es la Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC), que depende del Ministerio de Planificación; mientras que, en materia audiovisual, la autoridad de aplicación es el Afsca, ente autárquico creado bajo la nueva ley de medios.

Para la implementación de la TDT, el Estado juega un papel inédito, liderado por el Ministerio de Planificación, que aplica medidas ad hoc, promoviendo el desarrollo de las redes y la distribución de decodificadores a los sectores vulnerables de la población que apunta a garantizar el servicio universal; solapado a la creación de una oferta de contenidos. Además se construyó la plataforma nacional y el *Canal 7*, la televisión pública, se convirtió en la primera señal en transmitir en digital y abierto en 2010; por otra parte, se otorgaron permisos precarios a entidades públicas y privadas de manera discrecional. No obstante, el Grupo Clarín, quien tiene la licencia de *Canal 13*, apunta a invertir en sus redes de televisión paga a través del lanzamiento de sus señales en HD, *pay per view* y un paquete de video baja demanda. Y la señal abierta no se encuentra disponible en la oferta de televisión digital abierta debido al enfrentamiento político entre el gobierno y el Grupo Clarín. *Canal 11*, del Grupo Telefónica, *Canal 9*, del empresario mexicano González y *Canal 2*, del grupo Vila-Manzano, subieron sus señales a la plataforma digital, pero la actualización de su planta transmisora se encuentra demorada. Este escenario se diferencia del trabajo conjunto de los radiodifusores chilenos congregados en Anatel.

Pues bien, en Argentina el Estado asume un rol incitador a través de políticas reactivas donde predomina un criterio sociopolítico, solapado a intereses gubernamentales, que define el interés público de las políticas para la televisión digital. Y la televisión pública y las señales digitales emergentes operan bajo una relación en la cual predomina una cooptación política sobre la base de conexiones o lealtades políticas.

LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y EL PARALELISMO POLÍTICO

En el sistema de televisión de Argentina y Chile los partidos políticos no han estado vinculados debido a los periodos de gobiernos militares donde los partidos políticos fueron prohibidos y, por otra parte, a que se consolidó un modelo comercial y competitivo.

En 1990, con la vuelta de la democracia en Chile, se inició un proceso político institucional bajo una coalición de partidos conocida como la Concertación de Partidos por la Democracia (1990-2009), que implicó una política de consenso entre los partidos. No obstante, mantuvo la Constitución Política de 1980 sancionada durante la dictadura militar. Huneeus (2010) sostiene que el pasaje político atravesado por una democracia de consenso entre la Concertación y la oposición fue una estrategia de reforma y no de ruptura con el régimen dictatorial. Tal estrategia integró los intereses de las minorías, pero su singularidad radica en el ocultamiento de las diferencias entre la Concertación y la derecha, lo que afecta a la competencia de partidos y el sistema electoral binominal obliga a los partidos a formar coaliciones para participar en elecciones y lograr un escaño. Garretón (2004) plantea que Chile presenta un régimen político consolidado, pero con una de las democracias más incompletas de la región. Dicha consolidación es una respuesta del rendimiento económico, por lo que la legitimación política se condensó por el buen desempeño de la economía (Huneeus, 2010).

En Argentina, la salida precipitada del gobierno militar durante la década perdida de los ochenta se caracterizó por la debilidad de los militares para imponer sus condiciones y la mala preparación de los partidos políticos tradicionales (Cheresky, 2010). Se observa un pasaje de tradición bipartidista hacia un sistema de partidos fragmentados, donde el Partido Justicialista (PJ) y la Unión Cívica Radical (UCR) están vigentes y solapados con nuevos partidos sin bases sociales permanentes.

Luego de diez años del gobierno democrático de Carlos Menem (1989-1999), las elecciones presidenciales de 1999 parecían indicar cierta estabilidad democrática con un moderado dinamismo. Sin embargo, la expectativa ciudadana se frustró por la crisis económica y social de 2001, exigiendo cambios en la institucionalidad gubernamental. Dos tipos de demandas confluyeron. La primera, el pedido de un correcto y transparente funcionamiento de las instituciones republicanas de carácter social variopinto, que devino en la creación de asambleas barriales de corta duración. Cheresky (2010) sostiene que se trató de una mutación en la relación de representación, como un desplazamiento de las creencias colectivas más que en un movimiento alternativo. Y la segunda deviene de los emergentes movimientos sociales con anclaje territorial, centrados en la acción directa no convencional (Svampa, 2007).

A partir de 2003, con una recuperada economía y estabilidad social, el gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007)

planteó una apertura política transversal con el objetivo de capturar recursos institucionales. La informalidad de la estrategia reflató un estilo de gobierno unipolar, marcado por un alto nivel de polarización política a partir del conflicto entre el gobierno y sectores del campo, en 2008. Esta disputa política se trasladó al espacio mediático, siendo el Grupo Clarín el representante público de los intereses agropecuarios junto al matutino porteño *La Nación*. Por otra parte, en 2009 se sancionó una nueva ley de reforma política, que fue criticada por perjudicar a las organizaciones políticas minoritarias y obstaculizar la consolidación de nuevas agrupaciones. Este escenario se caracteriza por una democracia con un rendimiento defectuoso pero no frágil (De Luca y Malamud, 2010), por un Estado deficitario.

Chile presenta una democracia incompleta y los partidos se articulan bajo el consenso donde el Estado actúa como árbitro y la televisión pública se erige como un actor más en competencia y Argentina, una democracia defectuosa bajo una creciente polarización política con un Estado incitador y una televisión pública funcional a los gobiernos de turno. En el proceso de competencia democrática, los canales de televisión son estructuras de poder que juegan un rol políticamente activo y en muchos casos pertenecen a grupos económicos. Por ello, nuevos actores podrían trastocar ese espacio mercantil o gubernamental pero en mayor medida podrían quebrar la relación medios-política, donde cada parte representa determinados intereses políticos y económicos, que lo elevan como el interés público.

A pesar de la proliferación de nuevos accesos a la información y contenidos, la televisión como medio de comunicación mantiene su relevancia social y cultural como agente decisivo y constitutivo en el proceso de formación social. En un contexto democrático con mayor participación ciudadana, las televisoras del llamado tercer sector son actores buscados para legitimar las políticas, pero no son prioridad a la hora de garantizar condiciones de acceso.

Teniendo en cuenta las características que se observan en Argentina y Chile en cuanto a la transición democrática, el tipo de intervención pública, la estructura del sistema de medios y el papel que asume la televisión pública y los radiodifusores privados, no caben intersecciones que puedan alterar la relación entre los canales de televisión y gobierno. Más allá de las formas que asuma la arquitectura política y económica de la TDT, no se logra una apertura democrática suficiente que quiebre el patrón de poder basado en la cooptación política y/o empresarial.

CONCLUSIONES

Los procesos de implementación de la TDT son casos nacionales, lo que da cuenta de que los espacios comunicativos son disputas de poder anclados territorialmente, donde se identifican las tensiones políticas y económicas entre los Estados, los medios y los grupos sociales. Aquí el estudio se detiene a responder la pregunta de investigación: por qué se dilata la entrada de las televisoras populares, comunitarias y alternativas al sistema de TDT.

En contrapartida a los años noventa, en América Latina la sociedad civil participa en mayor o menor medida en el diseño de las políticas de comunicación, logrando tal relevancia social que se convirtió en un tema de agenda pública. Por ello, el estudio se focaliza en la participación de las televisoras populares, comunitarias y alternativas como un actor novedoso que propone quebrar el equilibrio audiovisual existente en Argentina y Chile.

La riqueza contributiva del estudio es la propuesta metodológica basada en el estudio comparado. El mismo tiene como punto de partida la relación de poder entre los actores que definen el interés público de las políticas de comunicación, la cual permite responder por qué emerge determinado sistema de televisión digital en Argentina y Chile. El ajuste de las categorías de análisis sobre el rol del Estado y el paralelismo

político buscan desentrañar las complejidades de un proceso, no exento de contradicciones, de elaboración de políticas públicas de comunicación.

Como resultado analítico, el proceso de transición analógico digital en Argentina y Chile plantea modificaciones en la emergente forma que adquiere la arquitectura política y económica de la TDT como corolario del tipo de intervención del Estado. No obstante, en los dos casos de estudio la matriz fundacional mantiene el mismo patrón de poder relacional de tipo clientelar que se establece entre medios y política, basado en adhesiones o vínculos políticos y económicos, lo que obstaculiza la entrada de nuevos actores y nuevas estéticas audiovisuales que rompan el statu quo relacional vigente.

Como reflexión, la participación de la ciudadanía en materia de televisión digital es bienvenida para urgir el debate sobre la gestión y distribución del espectro radioeléctrico, cuestión que queda circunscrita a debates técnicos, empresariales y gubernamentales. La incorporación de este tema a la agenda pública es clave, porque el espectro es el medio por el cual se transmite la radio, la televisión, internet, la telefonía móvil y las telecomunicaciones, liderado por el sector corporativo concentrado. Por tanto, es el bastión de lucha política donde la ciudadanía debe exigir su derecho a la comunicación.

REFERENCIAS

- Bustamante, E. (2003). *Hacia un nuevo sistema mundial de comunicación. Las industrias culturales en la era digital*. Barcelona: Gedisa.
- Bustamante, E. (2008). Modelos internacionales de TDT: la política y los lobbies pueden frustrar las expectativas de la diversidad. *Diálogos de la comunicación*, 77, 1-23.
- Cheresky, I. (2010). Representación institucional y autorrepresentación ciudadana en la Argentina democrática. En I. Cheresky, (Ed.), *Ciudadanos y políticas en los albores del Siglo XXI* (pp. 301-372). Buenos Aires: Manantial.
- De Albuquerque, A. (2012). On Models and Margins. Comparative Media Models Viewed from a Brazilian Perspective. En D. Hallin y P. Mancini (Eds.), *Comparing media systems beyond the western world* (pp. 72-95). Cambridge: University Press,
- De Luca, M. y Malamud, A. (2010). Argentina: Turbulencia económica, polarización social y realineamiento político. *Revista de Ciencia Política*, 30, 2, 173-189.
- De Moraes, D. (2011). *La cruzada de los medios en América Latina. Gobiernos progresistas y políticas de comunicación*. Buenos Aires: Paidós.
- Del Valle, C. (2005). Políticas de comunicación y cultura, participación y estructura de medios en Chile. *Léget. Estudios de comunicación y Sociedad*, 5, 115-137.
- Freedman, D. (2008). *The politics of media policy*. Cambridge: Polity Press.
- Fuenzalida, V. (2012). Una interpretación socio-semiótica de la representación televisiva de la política. La oportunidad de la TV digital. *Cuadernos de Información*, 30, 83-96.

- Galperín, H. (2004). *New television, old politics: the transition to Digital TV in United States and Britain*. Cambridge: Cambridge University Press.
- García Leiva, T. (2008). *Políticas públicas y televisión digital. El caso de la TDT en España y Reino Unido*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- Garretón, M. (2004). *América Latina en el Siglo XXI. Hacia una nueva matriz sociopolítica*. Santiago de Chile: Lom.
- Hallin, D. y Papathanassopoulos, (2002). Political clientelism and the media: southern Europe and Latin America in comparative perspective. *Media Culture Society*, 24, 2, 175-195.
- Hallin, D. y Mancini, P. (2007). *Sistemas mediáticos comparados*. Barcelona: Hacer.
- Huneus, C. (2010). Los problemas de la representación política en Chile. En I. Cheresky (Ed.), *Ciudadanos y políticas en los albores del Siglo XXI* (pp. 49-74). Buenos Aires: Manantial,
- Mastrini, G. y Becerra, M. (2009). *Los dueños de la palabra. Acceso, estructura y concentración de los medios en América Latina del Siglo XXI*. Buenos Aires: Prometeo.
- McQuail, D. (1998). *La acción de los medios. Los medios de comunicación y el interés público*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Mosco, V. (2009). *La economía política de la comunicación. Reformulación y renovación*. Barcelona: Bosch.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Redes*, 2, 4, 99-128.
- Sáez Baeza, C. (2011). *Políticas públicas para un sistema televisivo más diverso y plural: ¿es la digitalización una oportunidad para las televisiones comunitarias en Chile?* En prensa.
- Sampedro, V. (1994). Periodismo, conflicto simbólico y fetichismo. Tipología y tensiones de las relaciones entre periodistas y políticos. *Revista Ciencias de la Información*, 10, 99-104.
- Sartori G. (1992). *La política: lógica y método de las ciencias sociales*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Suárez Candel, R. (2009). *Las políticas públicas de la televisión digital terrestre en la Unión Europea. Estudio comparado de Suecia y España*. Tesis doctoral, Universitat Pompeu Fabra. Recuperado de <http://repositori.upf.edu/handle/10230/16201>
- Svampa, M. (2007). Las fronteras del gobierno de Kirchner: entre la consolidación de lo viejo y las aspiraciones de lo nuevo. *Cuadernos del Cendes*, 24, 65, 39-61.
- Tremblay, G. (1988). La noción de servicio público. *Telos*, 14, 57-63.
- Van Cuilenburg, J. y McQuail, D. (2003). Media Policy Paradigm Shifts: Towards a New Communication Policy Paradigm. *European Journal of Communication*, 18, 2, 181-207.

SOBRE LOS AUTORES:

Carla Rodríguez Miranda, argentina, es doctoranda en Ciencias Sociales en la Universidad de Buenos Aires, Magíster en Industrias Culturales, políticas y gestión y Licenciada en Comunicación Social (UNQ). / Docente instructora en la carrera de Comunicación Social de la UNQ y es becaria Conicet. / Su área de investigación es la economía política de la comunicación. Dirección postal: Roque Sáenz Peña 352, Bernal Buenos Aires, Código Postal: 1876. Argentina.

•Forma de citar este artículo:

Rodríguez Miranda, C. (2012). Política y políticas para la TDT en Argentina y Chile: ¿ruptura del statu quo? *Cuadernos de Información* 31, 79-88. DOI: 10.7764/cdi.31.448