

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES**  
**SEDE ECUADOR**  
**DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES Y COMUNICACIÓN**  
**CONVOCATORIA 2012-2014**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN COMUNICACIÓN**  
**CON MENCIÓN EN OPINIÓN PÚBLICA**

**INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMUNICACIÓN Y**  
**REALIZADORES AUDIOVISUALES LOCALES ARGENTINOS: UNA**  
**CONTRIBUCIÓN A LA CIUDADANÍA COMUNICATIVA**

**ROCÍO BELÉN PÉREZ MONTELEONE**

**DICIEMBRE 2014**

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES**  
**SEDE ECUADOR**  
**DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES Y COMUNICACIÓN**  
**CONVOCATORIA 2012-2014**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN COMUNICACIÓN**  
**CON MENCIÓN EN OPINIÓN PÚBLICA**

**INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMUNICACIÓN Y**  
**REALIZADORES AUDIOVISUALES LOCALES ARGENTINOS: UNA**  
**CONTRIBUCIÓN A LA CIUDADANÍA COMUNICATIVA**

**ROCÍO BELÉN PÉREZ MONTELEONE**

**ASESORA DE TESIS: MARÍA BELÉN ALBORNOZ**  
**LECTORES/AS: GUSTAVO BULLA**  
**IRIA PUYOSA**

**DICIEMBRE 2014**

## **DEDICATORIA**

A los realizadores audiovisuales independientes y sectores comunitarios de Mendoza, colegas e inspiración para luchar contra la adversidad. A mi familia y amigos, cercanos y lejanos, apoyo fundamental para transitar este camino. A mi compañero Agustín. Al futuro por venir.

## **AGRADECIMIENTOS**

A María Belén Albornoz, sin cuyos valiosos aportes, paciencia y trabajo este proyecto no hubiera visto la luz. A los investigadores Santiago Marino, María Soledad Segura, Liliana Córdoba y María Cristina Mata, por su enorme contribución teórica a mi trabajo. A Isabel Ramos, Mauro Cerbino, Iria Puyosa y Vanessa Bonilla, integrantes del programa de Comunicación de FLACSO Ecuador. A Ernesto Vivares, brillante profesor del Departamento. A todos y todas mis compañeros y compañeras de Maestría, en especial a Dana, Mireya y Gustavo.

## ÍNDICE

<b>Contenido</b>	<b>Páginas</b>
RESUMEN .....	8
INTRODUCCIÓN .....	9
CAPÍTULO I .....	13
CONSIDERACIONES TEÓRICAS .....	13
Dos aristas del Estado de Bienestar .....	13
Ciudadanía .....	15
La ambigüedad constitutiva del término ciudadanía .....	15
Políticas públicas .....	22
Definición .....	22
Identificación, construcción de problemas y agenda política .....	23
Formulación de soluciones y decisión .....	27
Implementación de las decisiones .....	29
CAPÍTULO II .....	31
DIVERGENCIAS ENTRE LA LEY DE SERVICIOS AUDIOVISUALES Y LA TELEVISIÓN DIGITAL .....	31
Introducción .....	31
Ley de Servicios Audiovisuales .....	31
Identificación, construcción del problema y agenda política .....	31
Formulación de soluciones y decisión .....	40
Instrumentos jurídicos: Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual y decretos reglamentarios .....	44
Televisión Digital Abierta .....	48
Identificación, construcción del problema y agenda política .....	49
Formulación de soluciones y decisión .....	52
La implementación de las decisiones: decreto 1148/09 .....	53
Conclusiones preliminares: controversias entre los instrumentos de políticas públicas .....	55
CAPÍTULO III .....	61

CIUDADANÍA COMUNICATIVA Y LA PRODUCCIÓN DE BIENES CULTURALES AUDIOVISUALES .....	61
Introducción.....	61
Ciudadanía comunicativa .....	62
Una nueva dimensión: la producción de bienes culturales- audiovisuales.....	64
Industria cultural en Argentina.....	65
Televisión nacional analógica .....	66
Televisión digital .....	70
Convergencia digital.....	70
La necesidad de contenidos .....	71
La implementación de la televisión digital en Argentina.....	73
Medidas destinadas a la promoción de la industria audiovisual.....	74
Medidas destinadas al acceso universal a los saberes audiovisuales y a las tecnologías.....	77
Conclusiones preliminares: ejercicio de ciudadanía comunicativa y producción de bienes culturales audiovisuales en Argentina.....	78
CAPÍTULO IV: CONTROVERSIAS ENTRE EL DISEÑO DE LOS INSTRUMENTOS Y EL ACCESO DE LOS PRODUCTORES LOCALES.....	79
Introducción.....	79
Consideraciones metodológicas .....	79
Contexto local: Mendoza.....	82
Ganadores locales .....	84
Características generales .....	84
El Plan de Fomento .....	89
Antecedentes: Participación previa en proyectos financiados por el Estado.....	89
Cambios que se generan en el ámbito local.....	91
Realizadores audiovisuales según visión de la producción audiovisual como espacio de ciudadanía .....	97
Relaciones de poder.....	98
Mecanismos de confrontación/ competencia.....	99
Instancias locales de producción ciudadana .....	100
Polo Regional Cuyo y Nodo Audiovisual Mendoza .....	100

Canales públicos .....	101
Canales comunitarios.....	102
Conclusiones Preliminares: el acceso de los productores locales .....	104
CONCLUSIONES GENERALES .....	106
BIBLIOGRAFIA .....	111

## ÍNDICE DE TABLAS

<b>Contenido</b>	<b>Páginas</b>
Tabla 1: Horas retransmitidas en la Región Cuyo.....	83

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

<b>Contenido</b>	<b>Páginas</b>
Gráfico 1: Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual .....	60
Gráfico 2: Televisión Digital Abierta.....	60
Gráfico 3: Procedencia de los realizadores audiovisuales ganadores.....	85
Gráfico 4: Realizadores audiovisuales según nivel educativo.....	86
Gráfico 5: Procedencia de las instituciones educativas superiores.....	86
Gráfico 6: Desglose por institución .....	87
Gráfico 7: Área de trabajo audiovisual.....	88
Gráfico 8: Lugar de experiencia laboral .....	89
Gráfico 9: Participación en proyectos previos financiados por el Estado .....	89
Gráfico 10: Fuentes de financiación.....	91
Gráfico 11: Bases según participación .....	95
Gráfico 12: Visiones de ciudadanía.....	98

## RESUMEN

En el contexto latinoamericano actual, las políticas públicas de comunicación recientemente implementadas en algunos países de la región pueden ser entendidas como ventanas de oportunidad para la redefinición de ciertos conceptos teóricos. Desde algunos cuestionamientos actuales se problematiza el concepto de ciudadanía clásico, y se propone su ampliación a partir de la participación de actores históricamente relegados en la producción de contenidos audiovisuales y el acceso a tecnologías.

El caso argentino es de particular interés, ya que existe una interesante complejidad en la selección e implementación de instrumentos de políticas públicas de comunicación. Nos referimos principalmente a la Ley de Servicios Audiovisuales 26.522 y a la implementación de un sistema público de transmisión para televisión digital, los cuales plantean nuevas reglas de juego para todos los integrantes del campo audiovisual nacional, ya sean públicos, privados o sin fines de lucro.

En esta configuración específica nos preguntamos por las posibilidades de participación y acceso a los beneficios de las políticas públicas que tienen los realizadores audiovisuales locales, reflexionando a partir de un incipiente debate teórico que cuestiona la relación entre ciudadanía, comunicación y democracia. Para ello se entrevistó en profundidad a 13 realizadores de Mendoza, provincia del oeste argentino, ganadores del Plan de Promoción y Fomento a los Contenidos Audiovisuales Digitales.

## INTRODUCCIÓN

Los gobiernos latinoamericanos de último período han implementado una serie de políticas en las que se evidencia una mayor presencia estatal, especialmente en ámbitos anteriormente librados a la regulación por parte del mercado, como es el caso de la comunicación.

En Argentina, Venezuela, Bolivia y Ecuador se sancionan legislaciones en las que el Estado pasa a tener un papel preponderante en la regulación de servicios audiovisuales. En Argentina este proceso, atravesado por múltiples factores<sup>1</sup>, se plasma en la sanción de dos instrumentos de políticas públicas de comunicación concretas:

1) Por un lado, la sanción de la Ley 26.522 de servicios audiovisuales el 9 de octubre de 2009. El contenido de la legislación es de particular relevancia para los actores históricamente relegados de la producción simbólica, ya que en ésta se plantea: a) ruptura con el centralismo; b) ruptura con los grupos hegemónicos de comunicación mercantil; c) ruptura con la representación de sectores únicos (Marino, 2012). Esta legislación contó con un enorme apoyo popular de distintos sectores (Sel, 2010; Zubelet, 2010).

2) La implementación de un plan nacional de Televisión Digital Abierta (TDA), dependiente del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios<sup>2</sup>; cuyo principal objetivo, además de extender la cobertura a todo el país, es promover la generación de contenidos a través de un Plan de Fomento implementado a través del Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales (INCAA) (Bulla y Postolsky, 2013). Este instrumento tecnológico es el resultado de la firma de un convenio bilateral entre Argentina y Brasil en torno a la aplicación de la norma ISDB-T para generar contenidos televisivos en formato digital.<sup>3</sup>

Estos instrumentos de política pública modifican sustancialmente la participación de numerosos actores comerciales (canales de televisión, grandes productoras privadas

---

<sup>1</sup> Para mayor información sobre el contexto histórico de la ley, ver Postolsky (2010), Marino (2012) y Sel (2010). Algunos hitos fundamentales a tener en cuenta son: la aplicación durante 29 años de la norma 22.285 sancionada durante la dictadura militar, el proceso de privatización y de fusiones empresariales de la década de los 90, la crisis de 2001 y el conflicto entre el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner y sectores del agro en 2008.

<sup>2</sup> <http://www.tda.gob.ar/tda/141/3016/tv-digital.html>

<sup>3</sup> <http://www.26noticias.com.ar/argentina-usara-para-tv-digital-la-norma-japonesa-que-ya-eligio-brasil-95358.html>

de cine, televisión y publicidad); a la vez que generan cambios en las posibilidades de participación de grupos históricamente relegados, tales como los pequeños grupos de productores locales independientes y de origen comunitario<sup>4</sup>.

Cabe destacar que esta coyuntura se relaciona estrechamente con los nuevos procesos que redefinen la noción de ciudadanía<sup>5</sup> en el mundo, atravesados centralmente por la globalización. El proceso globalizador genera la demanda de diversos actores en torno a derechos que escapan a la concepción clásica homogénea, tales como la multiplicidad étnica y cultural, procesos de autonomía y gobierno colectivo, etc.

Uno de los derechos que surge en este marco es lo que se entiende como "ciudadanía comunicativa", que implica un acceso igualitario a la producción de bienes simbólicos (Mata, 2006). Este concepto se relaciona con una visión de la comunicación como derecho humano fundamental, y de las industrias audiovisuales como generadoras de identidad cultural.

Dentro de las múltiples entradas al término ciudadanía, asumimos una visión republicana del concepto, centrada en la participación, y en el acceso igualitario a los derechos; ya mediante este enfoque "la comunicación deja de ser un medio o un instrumento para el logro de fines políticos y pasa a ser condición esencial para la existencia misma de una comunidad política, para la definición de lo que se consideran bienes comunes, para la existencia de la democracia y de la ciudadanía misma" (Segura, 2008:5).

Teniendo en cuenta todos estos factores nos preguntamos ¿de qué manera los productores locales de contenidos televisivos construyen ciudadanía comunicativa en el marco de los instrumentos de políticas públicas de comunicación implementadas en Argentina? Es decir, el objetivo general de esta investigación es explicar la controversias que se generan entre los instrumentos de las políticas públicas de comunicación y la participación de los realizadores locales.

A fin de responder este interrogante general, dividiremos la investigación en cuatro capítulos principales. En el primero, daremos cuenta de las principales consideraciones teóricas necesarias para abordar el estudio de la ciudadanía comunicativa y de las

---

<sup>4</sup> <http://www.telam.com.ar/notas/201310/36426-con-mas-de-400-emprendedores-la-afsca-realizo-el-encuentro-nacional-de-productoras--comunitarias.html>

<sup>5</sup> "La ciudadanía es aquel estatus que se concede a los miembros de pleno derecho de una comunidad. Sus beneficiarios son iguales en cuanto a los derechos y obligaciones que implica" (Marshall, 1998:37).

políticas públicas, entendidas como aristas del Estado de Bienestar, que plantea una determinada configuración de poder socio-política. Esta configuración influye tanto en la adopción de políticas públicas (ya sean o no jurídicas); como en la posibilidad de ejercicio de los ciudadanos de determinados derechos, en un contexto de cambios globalizatorios.

En el segundo capítulo nos ocuparemos de describir los principales instrumentos de políticas públicas diseñados en Argentina: la ley de servicios audiovisuales y la implementación de la televisión digital. El objetivo es demostrar las contradicciones o controversias que se generan entre ambos, a través de las variables ideacionales en juego, el modelo de política que se pretende aplicar, etc. Para ello nos centraremos en la revisión de documentos claves, de fácil acceso online, de los principales instrumentos de política pública pertinentes para comprender el caso de estudio.

El capítulo siguiente pretende establecer una relación teórica entre la ciudadanía comunicativa y la producción de bienes culturales, indispensable para justificar por qué este espacio antes reservado al mercado puede constituirse en un espacio público que permita el ejercicio del derecho a la comunicación. Además, mencionaremos los antecedentes de la producción de televisión en Argentina, en sus etapas analógicas y digitales, y daremos cuenta de la posición del Estado nacional en cuanto al fomento del sector audiovisual.

El último capítulo pretende demostrar, a través de un estudio de caso en el que los protagonistas son los realizadores audiovisuales locales de la provincia de Mendoza, cuáles son las controversias que se generan entre el diseño de la política pública y el acceso o participación de éste grupo. En este capítulo se explicarán las consideraciones metodológicas pertinentes, los antecedentes locales y las relaciones que se generan entre los realizadores audiovisuales y otras instancias de producción ciudadanas, tales como canales públicos, canales comunitarios y otros; en la disputa por el acceso a los beneficios de la política pública.

A través de esta investigación buscamos establecer un esquema teórico que nos permita comprender la potencialidad del concepto "ciudadanía comunicativa" para describir y explicar los cambios que se generan en ciertas ideas, criterios y ambigüedades en los actuales estudios de comunicación.

Esperamos obtener como resultado un aporte al reconocimiento de aquellos grupos y sectores que logran acceder a los beneficios de las políticas públicas de comunicación, teniendo en cuenta la potencialidad de estos instrumentos para transformar los mecanismos de poder vigentes con anterioridad.

Se espera que estos aportes puedan lograr críticas a los mecanismos de implementación de las políticas públicas de comunicación en Argentina, y puedan sugerir mejoras que amplíen y redistribuyan los márgenes de participación de grupos históricamente relegados.

## **CAPÍTULO I CONSIDERACIONES TEÓRICAS**

### **Dos aristas del Estado de Bienestar**

La nueva configuración de poder que se establece a partir de la conformación de los Estados modernos a nivel global determina una serie de cambios fundamentales. Según Aníbal Quijano:

Es el poder, ergo, las luchas de poder y sus cambiantes resultados, aquello que articula formas heterogéneas de existencia social, producidas en tiempos históricos distintos y en espacios distantes; aquello que las reúne y las estructura en un mismo mundo, en una sociedad concreta; finalmente, en patrones de poder históricamente específicos y determinados (Quijano, 2010:21-22).

Partiendo de este supuesto, es innegable la influencia que ejerce el Estado en la configuración de las relaciones de poder al interior de una sociedad, ya que si bien no es el único espacio en el que el poder se desarrolla, resulta un articulador de estos "micro-poderes" ejercidos fuera de la esfera política (Castells, 2009).

Es posible proponer una articulación entre las relaciones de poder que se producen y reproducen en una sociedad y el orden político-jurídico resultante, destinado a mantener y legitimar estas estructuras (Marx, 1970). Castells afirma que los conflictos sociales se detienen temporalmente a través de acuerdos inestables "transformados en instituciones de dominación por los actores sociales que lograron una posición ventajosa en la lucha por el poder", entre las que el Estado se destaca históricamente (2009:38).

En el caso de la constitución de los Estados modernos como configuración global, este proceso estuvo en parte determinado por las características de la comunidad política en las que éste se inserta (Barrington Moore, 1973): "El encuentro entre la idea del Estado y una sociedad específica, por lo general, no corresponde a las condiciones que reinaban en Europa occidental en ese entonces; por lo tanto, la construcción del Estado toma formas y contenidos variables" (Roth, 2002:20).

A fines de esta investigación nos centraremos en una de las etapas de la constitución de los Estados-Nación que implicó cambios significativos en la configuración de poder imperante hasta el momento; a través de la relación entre derecho, estado y sociedad. Esta estructura político-social se conoce como Estado de Bienestar y surge en Inglaterra después de la Segunda Guerra Mundial.

El teórico inglés T.H. Marshall es el principal ideólogo del Estado de Bienestar y entiende a los derechos liberales como resultado de un proceso histórico que comienza en el SXVIII con la sanción de los derechos civiles, continúa en el SXIX con los políticos, y se consolida SXX con los sociales (Marshall, 1998). Además, establece la ya célebre definición de ciudadanía: "La ciudadanía es aquel estatus que se concede a los miembros de pleno derecho de una comunidad. Sus beneficiarios son iguales en cuanto a los derechos y obligaciones que implica" (Marshall, 1998:37).

Por lo tanto, desde la perspectiva de Marshall, la ciudadanía presupondría la constitución de un Estado-Nación delimitado territorialmente; la existencia de una comunidad política capaz de ejercer derechos; y la igualdad en el acceso a los derechos por parte del total de los habitantes de dicho territorio.

Sin embargo, el modelo de Marshall, basado en la igualdad en el acceso y en la promoción de políticas estatales ha sido cuestionado desde distintas posturas. La mayoría de las críticas se centran en la imposibilidad de alcanzar plenamente la igualdad en el ejercicio de la ciudadanía y de los derechos de los habitantes de una comunidad-nación (Marx, 1972; Bendix, 1974; Arendt, 1983 y Bobbio, 1995).

Es interesante explicar dos de las principales consecuencias que tuvo la implementación del estado de bienestar como modelo político y configurador de las relaciones de poder al interior de una sociedad. En primera instancia, el modelo político del Estado de bienestar genera una ampliación de la ciudadanía, que deja de estar restringida a derechos civiles y políticos, y pasa a implicar también derechos universales en materia social, económica y cultural (Hopenhayn, 2000:4). En segundo lugar, surge la necesidad de planificación estatal, en la búsqueda de mayor eficiencia de los recursos públicos (Roth, 2002).

La mayoría de los autores atribuyen a la aparición de este enfoque al crecimiento del intervencionismo del Estado en muchos aspectos de la vida social de nuestras sociedades, independientemente de sus niveles de desarrollo (...) Este crecimiento de las intervenciones estatales, particularmente después de la Segunda Guerra Mundial, constituye una cara del llamado Estado de bienestar o Estado Providencia (2002:11).

Es posible articular a las políticas públicas con la ciudadanía, ya que entendemos que toda política pública, en un contexto democrático, genera un cierto modelo de inclusión social. Con esta finalidad, estructuraremos este capítulo de la siguiente manera:

1.1) Una complejización del concepto clásico de ciudadanía, haciendo especial hincapié en: la vertiente republicana del concepto; los cambios que se generan a partir de la globalización; y el concepto de ciudadanía comunicativa mediante el cual buscaremos analizar el caso argentino.

1.2) Una breve revisión de los estudios de políticas públicas, en la que propondremos una definición del concepto; a la vez que resaltamos la importancia de los instrumentos de implementación, y de las ideas en el proceso de toma de decisiones. Trabajaremos a partir de las tres etapas propuestas por Laswell: la construcción del problemas, formulación de soluciones y decisión, e implementación de las decisiones (Roth, 2002).

## **Ciudadanía**

### *La ambigüedad constitutiva del término ciudadanía*

Como postulábamos en la introducción, el término ciudadanía, entendido desde el enfoque liberal de Marshall, relaciona una serie de categorías legales y políticas. Sin embargo, son numerosos los autores que postulan la existencia de una tensión entre estas dos dimensiones:

Ciudadanía es una categoría multidimensional que simultáneamente puede fungir como concepto legal, ideal político igualitario y referencia normativa para las lealtades colectivas. Implica en principio una relación de pertenencia con una determinada politeia (o comunidad política), una relación asegurada en términos jurídicos, pero también denota una forma de participación activa en los asuntos públicos (Velasco, 2006:193).

Por lo tanto, los debates en torno al concepto privilegian, en algunos casos, la "condición legal", relacionada con la pertenencia a una comunidad política específica; y por otro las posibilidades de participación de los miembros de dicha comunidad política, entendida como una "actividad deseable" (Velasco, 2006:194).

En esta "doble codificación" (Habermas, 1999:89) se encuentran presentes ideas provenientes de distintos momentos histórico-políticos, tales como el liberalismo y el republicanismo, que si bien encontraron una síntesis en el pensamiento de Mashall, entran en contradicción en los contextos democráticos en los que se insertan. En palabras de Velasco: "El concepto ha demostrado poseer un carácter enormemente dinámico, en continua adaptación a situaciones y contextos diversos. La historia

jurídico-política de la humanidad es, en gran medida, la historia de la lucha por la ciudadanía, de su reconocimiento y extensión a todos los seres humanos" (Velasco, 2006:195).

### Concepto republicano

Dentro de las múltiples entradas posibles al término ciudadanía, nos interesa profundizar en la vertiente republicana del concepto. Si entendemos al republicanismo como un elemento históricamente situado, esta concepción surge en el contexto de las tradiciones comunales griegas y romanas, anteriores al surgimiento del Estado moderno (Habermas, 1996). Esta corriente está presente en el debate político inglés (SXVII y SXVIII) y en las ideas que sustentan la independencia estadounidense (Velasco, 2006:192).

Es necesario aclarar cuál es el "quid" que distingue al republicanismo del liberalismo, ya que esta corriente, que surge ligada al gobierno directo y a la participación de los ciudadanos, busca en el fondo formas de integración social en contextos donde la diferenciación es cada vez mayor. La falta de cohesión interna de las sociedades no es un fenómeno actual, sino que puede entenderse como un proceso permanente contra el que lucha la constitución de los Estados-nación con distintos grados de efectividad (Habermas, 1996).

Sin profundizar en las características históricas del republicanismo, nos interesa destacar cómo la tradición republicana de debate en torno a la ciudadanía experimentó una renovación crítica y conceptual en las últimas décadas. Este fenómeno se da especialmente en relación a la caída del Estado de Bienestar y la globalización, en la que "los problemas ya no pueden solucionarse dentro del marco de un Estado nacional" (Habermas, 1996:82-83).

Esta renovación, a la que Van Gunsteren (1994) define como "neorrepblicanismo" representa "una reconstrucción selectiva de esa tradición (...) de la que conscientemente se resaltan ciertos motivos y se desechan otros" (Velasco, 2006:192). Nos interesa inscribirnos en este debate contemporáneo como escuela de pensamiento.

Como rasgo característico principal del neorrepblicanismo podemos destacar un énfasis colocado en la pertenencia a una comunidad política en la que se participa

activamente a través del voto u otros mecanismos. Este enfoque es transversal a autores republicanos de distintas épocas y modelos de pensamiento, tales como Aristóteles, Rousseau, Habermas o Walzer (Velasco, 2006).

Así mismo, los pensadores neorreplicanos comprenden a la libertad por sobre el derecho individual, es decir, vinculada a las posibilidades de ejercerla desde el conjunto de la sociedad, y desde su capacidad para tomar decisiones de gobierno (Velasco, 2006). En síntesis, el republicanism:

Aboga por una concepción de la ciudadanía que coloca el acento en el valor de la participación política y en la noción del bien común; subraya también el hecho de que el ejercicio de la ciudadanía permite generar y mantener vínculos capaces de unir a una comunidad política. Sus impulsores teóricos tienden a ser mucho más conscientes que los liberales de que el individuo ha de disponer de vínculos afectivos, identitarios, emotivos, porque entienden que la mera razón no es suficiente móvil para la acción política (Velasco, 2006:198).

#### Ciudadanía republicana y participación

Como ya mencionamos, el abordaje republicano de la ciudadanía se liga estrechamente con el concepto de participación, es decir una práctica política que se considera deseable en un marco democrático (Velasco, 2006). Desde un enfoque racional, la participación se vincula con las posibilidades de intervención en los procesos de decisión estatales (Ortiz, 2003:36).

Sin embargo, esta intervención no sólo implica el ejercicio representativo del voto, sino a la solución de problemas estructurales de las sociedades modernas (Velásquez, 1986). En estos espacios la participación se articula con las reivindicaciones de distintos grupos sociales, cuyo fin es superar las desigualdades estructurales y lograr el reconocimiento de las diferencias de género, identitarias, étnicas, etc. (Ortiz, 2003:22). Ortiz propone definir este concepto a partir de tres aspectos:

a) El ciudadano es un actor político, mediante cuya intervención se ejercen los procesos de ciudadanía. Esta premisa implica, entre otras consecuencias, colocar en un punto central del debate el papel de la movilización social. “De allí que la ciudadanía no es solamente una figura generada desde el marco normativo, como una lista de derechos y deberes, sino que tiene como base la protesta social que genera en su práctica demandas, que luego son reconocidos por el Estado como derechos” (Ortiz, 2003:34).

b) Si es posible afirmar que la participación de los actores genera ciudadanía, también es posible afirmar que la ciudadanía sólo se ejercita “en tanto se participa” (Ibídem). Es decir, ciudadanía y participación se presuponen mutuamente para el autor. En consecuencia, el ejercicio de la participación implica determinadas destrezas (acceso a la información, criterios técnicos, visión política, etc.) para escoger entre distintas alternativas (Ortiz, 2003:38). Esto significa también la optimización en el uso de recursos económicos o políticos (Verdesoto, 1997:1)

c) Los actores plurales que participan de procesos de ciudadanía se articulan alrededor de determinadas demandas sociales, que se plasman en metas, objetivos y planes de acción concretos (Velásquez, 1986:22). En este sentido, la participación constituye relaciones en las que élites y grupos subalternos se disputan el acceso a la toma de decisiones (Calderón, Hopenhayn y Ottone, 1996). Coincidimos con Ortiz en afirmar que la participación implica conflicto, ya que “debe concebirse en función de una redistribución del poder y de un involucramiento de los grupos excluidos” (2003:36-37).

Teniendo en cuenta la “pluridimensionalidad” de la participación y del poder en todos los niveles y esferas de la vida social (Fadda, 1997), tomamos como definición para esta investigación:

La participación es entonces una relación de poder y, por tanto, una relación política, a través de la cual una pluralidad de actores, individuos y grupos sociales, se encuentran y confrontan, ejerciendo su capacidad de decisión para orientar los recursos en función de la solución de sus aspiraciones (...) implica entonces que los actores sepan traducir sus intereses en metas y capacidad de movilización para conseguirlas (Ortiz, 2003:37-38).

Es importante destacar cómo intervienen, en las tomas de decisión, actores que representan políticamente la ciudadanía, al mismo tiempo que actores con intereses particulares, entre los que se destacan elites económicas e intelectuales (Zicardi, 2008: 39). En este sentido, es necesario establecer una conexión entre acción colectiva y Estado, con resultados en el ejercicio una mayor eficiencia institucional y un control sobre los procesos de decisión democráticos (Velásquez, 2003:77).

## Globalización

Si tenemos en cuenta el peso que significan las estructuras sociales en la articulación de las relaciones de poder, coincidimos con Castells cuando afirma: “Efectivamente, las propias nociones de estado y sociedad dependen de los límites que definen su existencia en un contexto histórico dado. Y nuestro contexto histórico está marcado por los procesos contemporáneos de la globalización y el nacimiento de la sociedad red” (Castells, 2009:41).

Si bien la ciudadanía no es un concepto estático, especialmente en la actualidad asistimos a un proceso de redefinición de la ciudadanía y los derechos, atravesado por el fenómeno de la globalización<sup>6</sup> (Hopenhayn, 2000; Castells, 2009). Estos cambios estructurales a nivel global generan nuevas formas de ejercicio ciudadano, en las que este concepto deja de estar supeditado a un conjunto concreto de derechos, y pasa a relacionarse con "la prácticas cotidianas" de consumo, información y comunicación de los actores (Hopenhayn, 2000:8).

En esta etapa "la circulación del dinero, la información, las imágenes y los símbolos diluye la idea de nación o de fronteras nacionales" (Hopenhayn, 2000:2). Esto significa que los límites espacio-temporales dejan de estar situados a nivel nacional para adquirir una doble dimensión, en la que los procesos pueden ser locales y globales al mismo tiempo (Castells, 2009:43). En este contexto, la soberanía de los Estados-nación entra en crisis, lo que implica la transformación de los mismos (2009:69).

El proceso globalizador implica para numerosos autores una redefinición de la ciudadanía y los derechos. Desde la perspectiva de Aguirre y Fernández, este replanteamiento en torno a la ciudadanía se vincula estrechamente con "la aparición y aplicación de las tecnologías de la información y comunicación (TICs) como característica básica que define a la contemporánea sociedad" (Aguirre y Fernández, 2013:3). El impacto de las tecnologías en las sociedades modernas ha propiciado una visión crítica de este fenómeno, que se plasma en un cuerpo jurídico en construcción al que las autoras denominan "cuarta generación de derechos humanos" (Aguirre y Fernández, 2013).

---

<sup>6</sup> Si bien es un concepto polisémico y pluridimensional, específicamente se destaca la permeabilidad de las fronteras estatales que genera la revolución tecnológica; al mismo tiempo que se produce una intensificación de las relaciones sociales a nivel mundial (Ponce Báez, 2011:44-45).

Esta idea parte de la extendida premisa, en la literatura actual, de que los nuevos desarrollos tecnológicos son claves en la generación de mayor integración y desarrollo social. Desde esta perspectiva, ser ciudadano implica "participar en condiciones de mayor igualdad en el intercambio comunicativo, en el consumo cultural, en el manejo de la información y en el acceso a los espacios públicos" (Hopenhayn, 2000:5). Las potencialidades necesarias para el ejercicio de esta clase de ciudadanía implican la adquisición de conocimientos para la producción y difusión del conocimiento. Sin embargo:

El abaratamiento de nuevos bienes y servicios de la industria cultural, y su ductilidad para penetrar en distintos ambientes socioculturales, se levanta como una promesa de mayor integración. Pero por otra parte las nuevas formas de analfabetismo cibernético se ciernen como una amenaza sobre los amplios contingentes de niños y jóvenes latinoamericanos y caribeños que no acceden a ninguna forma de informatización (Hopenhayn, 2000:8).

Para Castells, la globalización genera al interior de las sociedades una profunda fragmentación social, en la que los actores locales pueden ser incluidos o excluidos "en las redes globales que estructuran la producción, el consumo, la comunicación y el poder". A partir de este argumento postula la existencia de un proceso de "globalización imperfecta" en el que simultáneamente conviven sociedades rurales, industriales y altamente informatizadas (2009:52-53).

#### Ciudadanía comunicativa

Este estudio contribuirá a dar cuenta de la compleja relación que existe entre ciudadanía, comunicación y democracia en las sociedades modernas latinoamericanas, dentro de una incipiente corriente de investigación, conocida como "Comunicación y Ciudadanía". Según la autora María Soledad Segura, esta corriente pretende, entre otros objetivos, repensar la ciudadanía "en las prácticas cotidianas de grupos sociales subalternos" (Segura, 2008:6).

El autor Gerardo Halpern define a la "ciudadanía comunicativa" como "una herramienta de producción y de demanda de acceso e igualación de derechos, entendiendo por ello prácticas complejas, móviles y, producto de sus inherentes tensiones, en permanente redefinición" (Halpern, 2012:230).

El aporte de la autora María Soledad Segura, además profundiza el vínculo entre comunicación y política a través de este concepto, ya que afirma "la noción de ciudadanía viene asociada al concepto de espacio público en sus dimensiones urbana y mediática" (Segura, 2008:6). Retomando el aporte de María Cristina Mata, distingue cuatro dimensiones de la ciudadanía comunicativa:

La formal, que es representada por el conjunto de derechos específicos consagrados jurídicamente; la ciudadanía comunicativa reconocida en tanto conocimiento que los individuos tienen de esos derechos como inherentes a su condición de integrantes de una comunidad determinada; la ciudadanía comunicativa ejercida, comprendida por las prácticas sociales reivindicatorias de dichos derechos en pos de su vigencia y ampliación; y la ciudadanía comunicativa ideal: aquella que se plantea como utopía o meta alcanzable en vinculación con los procesos de democratización de las sociedades (Segura, 2008:8-9).

Cabe destacar que esta noción de ciudadanía comunicativa implica el reconocimiento del conflicto y la disputa entre diversos actores, que buscan ampliarla o restringirla. En este análisis se tienen en cuenta las condiciones que permiten o no el ejercicio del derecho a la comunicación, el cual abarcaría tanto el derecho a la libertad de expresión<sup>7</sup> como el derecho a la información<sup>8</sup>. Además, el derecho a la comunicación implica:

La utilización de cualquier medio, canal, forma o estilo para exteriorizar ideas y opiniones; (...) el acceso al uso de canales de información y comunicación (...); el manejo de los lenguajes mediales; el derecho a contar con marcos jurídicos, condiciones económicas y tecnológicas; (...) y el derecho a participar en las políticas de comunicación (Camacho, 2007:37)<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Desde la concepción liberal clásica del SXVIII, ligada a la sanción de los derechos civiles como salvaguarda de la autonomía intelectual frente al estado; la comunicación se vio relacionada a la libertad de expresión, la cual se constituye a partir la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano, aprobada en 1789 por la Asamblea Nacional Francesa (artículos 10 y 11) y la Primera Enmienda de la Constitución Estadounidense, ratificada en 1791. En esta etapa la prensa no era considerada como un servicio de interés público y el derecho sólo estaba circunscripto a una pequeña minoría, los propietarios de periódicos y agencias de noticias (Loreti, 1995:16).

<sup>8</sup> Frente a la estrecha visión del concepto "libertad de expresión", surge el derecho a la información, entendido como un derecho humano universal; presente numerosos instrumentos del derecho internacional: la resolución 59 de la Asamblea General de las Naciones Unidas (1946); el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre (1948) y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969) (Loreti, 1995:17).

<sup>9</sup> En el Foro Mundial de Derechos Humanos "Viena +5" (Canadá, 1998) se buscó incitar a la Organización de Naciones Unidas (ONU) a organizar un debate en torno al derecho a la comunicación, que contara con amplia representación de los actores de la sociedad civil. Todo este proceso tuvo como culminación la convocatoria a lo que se conoció como "Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (CMSI)" en 2003 y 2005. Sin embargo, los resultados son juzgados críticamente por distintos autores (Sel, 2010; Camacho, 2007).

## **Políticas públicas**

### *Definición*

No es de interés para este trabajo reseñar las discusiones que se generan en el campo de estudios de políticas públicas, pero intentaremos dar algunas definiciones generales sobre la temática. En primer lugar, y como anticipábamos en la introducción, se considera que existe política pública cuando los gobiernos adoptan medidas en búsqueda de solución de algún problema o circunstancia específico. En este sentido, el fin último de una política pública es la ampliación del bien público (Howlett, 2011).

Siguiendo este enfoque, nos centraremos principalmente en la articulación entre la acción política y las demandas sociales (Meny y Thoenig 1989:130), destacando el potencial de los instrumentos de política pública en la generación de cambios sociales de carácter estructural (Muller y Surel, 1998).

Schneider vincula el rol de una política pública en un contexto democrático, con su impacto en la promoción de “una ciudadanía activa, comprometida e informada (...), la justicia como equidad para todas las personas, y la solución de los problemas colectivos de manera que sea eficiente y efectiva” (Schneider, 2013:222).

Una definición que tendremos en cuenta especialmente es la de Roth:

Una política pública designa la existencia de un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática (2002:27).

Desde un enfoque participativo, la multiplicidad de actores que intervienen en el proceso de formulación de una política pública pueden incrementar la eficiencia con que esta se lleva a cabo (Kooiman, 1993). La participación es un elemento en discusión por sus potencialidades para resolver el alto grado de complejidad e incertidumbre inherente a la toma de decisiones políticas (Koppenjan y Klijn, 2004 en Hendriks 2013:438)

Es útil a los fines de esta investigación mencionar a Lasswell (1953), quien propone un modelo para el análisis de las políticas públicas dividido en etapas diferenciadas: la definición del problema y la construcción de la agenda pública, la formulación de soluciones, la toma de decisiones, la implementación y finalmente la

evaluación (Roth, 2009:26). Utilizaremos este modelo para destacar algunas de las características relevantes de la política pública a analizar.

Los elementos mencionados, fundamentales en el diseño de una política pública, no pueden ser entendidos como procesos lineales; sino que obedecen a metas, objetivos, herramientas y supuestos básicos. A su vez, es fundamental el rol de una determinada estructura de aplicación y las construcciones sociales de los problemas que se generan en esta estructura para la obtención de resultados (Schneider e Ingram, 1997 en Schneider 2013:223).

Finalmente es necesario destacar el carácter dinámico de las políticas públicas, a las que no podemos simplemente entender como una sumatoria de partes o procesos individuales; sino que es posible establecer una serie de relaciones o interacciones entre sus elementos constitutivos, tales como instrumentos, actores, escenarios, etc. (Capano, 2013:451).

#### *Identificación, construcción de problemas y agenda política*

Como planteamos anteriormente, todo problema que se pretende solucionar a través de una determinada política pública; obedece a una construcción activa en la que están involucrados actores diversos, con distintos niveles de jerarquía en la toma de decisiones (Lejano, 2013:105)

La construcción de los problemas sociales en espacios políticos se corresponde con lo que Lindblom y Braybrooke (1963) denominan “fragmentación social”, esto es una construcción fragmentada del problema a partir del aporte de distintos actores sociales que intervienen en el debate desde sus conocimientos específicos. Al ser la fragmentación social inevitable, los desacuerdos entre los actores significan una imposibilidad de definir completamente el problema (Hayes, 2013:288).

En el estudio de políticas públicas es posible establecer una distinción analítica entre tres elementos fundamentales: en primera instancia, el modo en que se produce una determinada construcción de una problemática social, que requiere de intervención pública para obtener soluciones concretas. En segunda instancia, la importancia que tienen las ideas que se ponen en juego en dicha representación. Finalmente, nos interesamos por cómo se inscribe esta problemática en la agenda política (Roth, 2002:57).

## Representación social y política de los problemas

Como toda representación, la representación social y política de los problemas es una construcción social. Esta construcción es el resultado de las luchas que se generan en el conjunto de los actores sociales intervinientes, en la que cada uno de ellos intenta imponer su visión o lectura del problema, acorde a sus intereses particulares (Roth, 2002:58).

Es importante destacar que el número de actores intervinientes en forma activa y continua es limitado, y su participación tiene distintos niveles de impacto en el resultado final (Richardson y Jordan, 1979). Son numerosas las barreras que intervienen en las posibilidades de acceso de un actor marginal:

Los políticos rara vez tienen el tiempo, los recursos o incentivos para participar en la elaboración de nuevas soluciones radicales a todos y cada problema de política. Incluso si un actor presiona por un nuevo programa radical, por lo general se enfrentan a barreras institucionales que desvían la dirección política (Boushey, 2013:141).

No existe un único camino para construir socialmente un problema, sin embargo, es indispensable que esta situación que se pretende rectificar encuentre voceros (individuales o colectivos). Estos actores se encargan de definir y expresar el problema, mediante un lenguaje específico, y buscan su visibilidad a través de los canales de difusión pública (Roth, 2002:59).

## El rol de las ideas

Existe un nutrido cuerpo de investigaciones teóricas que dan cuenta de la importancia de las ideas a través de las cuales se toman las decisiones en el análisis de políticas públicas. Como punto de partida, coincidimos en afirmar que la formulación de una política pública “no es sólo un equilibrio de poder entre los participantes, sino que también es una competencia entre las ideas” (Hayes, 2013:293). En este sentido, la consecución de ideas diferentes arroja resultados completamente distintos en políticas similares.

La introducción de distintas ideas en un espacio de decisión depende en gran medida de la participación de “grupos de interés” o actores relevantes (Boushey, 2013:144). Si bien los actores políticos desempeñan una serie de estrategias entre las

que se destacan la negociación y la competencia, la política resultante siempre será “modelada” a partir del ejercicio de poder estatal (Perl, 2013:48).

Pearl (2013) menciona la existencia de un “paradigma político” o conjunto de ideas presentes en la formulación de políticas. Estas ideas se corresponden con determinados períodos de tiempo en la que son legitimadas, obteniendo una vigencia más o menos prolongada. Sin embargo, es posible que las ideas sean modificadas en base a las negociaciones entre actores que intervienen en el debate público, aunque sea desde una posición alternativa o marginal (Howlett y Giest, 2013:20).

Berman postula la necesidad de incluir lo que denomina como "variables ideacionales" en el estudio de las políticas públicas (2001:231). Específicamente estas variables hacen referencia al impacto que posee la dimensión cultural de las sociedades en la constitución política y económica resultante (2001:232). Este enfoque teórico se pregunta, entre otras cuestiones, cuál es la influencia de estas variables en resultados políticos particulares (2001:233).

Las teorías que utilizan las ideas, normas o la cultura para explicar los resultados políticos implican necesariamente (...) una historia de fondo: los eventos anteriores que dieron origen a las ideas y luego los colocan en una posición de influir en la política (...) Lo que realmente está en cuestión aquí es el cambio ideacional, cómo los individuos, grupos o sociedades intercambiar ideas viejas por otras nuevas (Berman, 2001:233).

Cercano a este enfoque, Bleich (2002) propone la necesidad de incluir el debate de las ideas en los estudios de políticas públicas. En este caso el fin es comprender cómo se definen los intereses de los distintos actores que intervienen en el proceso, a través de la interpretación que éstos realizan de la situación problemática que busca solucionar la política (2002:1055).

En particular, el autor utiliza el concepto de "marcos interpretativos"<sup>10</sup> para comprender cómo estas situaciones problemáticas son construidas por los distintos actores: "Un marco es un conjunto de mapas cognitivos y morales que orienta un actor dentro de una esfera política (...) Abarca definiciones, analogías, metáforas y símbolos

---

<sup>10</sup> En el sentido de Goffman: "Un esquema interpretativo (frame) aplicado por una persona determina lo que sucede en una situación para esta persona (...) El enmarcamiento interpretativo (framing) es un proceso de percepción, interpretación, comprensión, y actuación de las situaciones sociales" (Caballero, 1998).

que ayudan a los actores a conceptualizar una situación política o social, identificar los problemas y las metas, y los cursos de acción" (Bleich, 2002:1063-1064).

La teoría de los marcos interpretativos nos permite comprender por qué los encargados de tomar las decisiones se centran en "un número limitado de dimensiones destacadas" a pesar de la multidimensionalidad que entrañan los problemas sociales (Boushey, 2013:142). Esto implica que las medidas tomadas implican cierta "maleabilidad" en la comprensión de los problemas sociales a partir de "elementos temáticos, ideológicos, culturales, de identidad de grupo y motivación" (Noakes y Johnston, 2005 en Rochefort and Donnelly, 2013:192).

### La agenda política

Retomando el aporte de Padioleau (1982:25), Roth define a la agenda como "el conjunto de problemas percibidos que necesitan un debate público, o incluso la intervención (activa) de las autoridades públicas legítimas" (2002:57).

El análisis de la agenda política se articula en torno a tres elementos fundamentales: a) la competencia que se genera entre individuos y grupos; b) la relación entre los problemas formulados y las soluciones obtenidas; c) la identificación de los actores claves, sus intereses y objetivos (Rochefort and Donnelly, 2013:189).

La inscripción en una agenda se produce a partir de determinadas condiciones de acceso, ya que no todos los problemas, ni los más importantes, llegan a formar parte de ella. Existen, por lo tanto, mecanismos de exclusión que posibilitan el acceso de algunas problemáticas y bloquean otras (Roth, 2002; Hilgartner y Bosk, 1988; Lawrence y Birkland, 2000).

Los mecanismos de inclusión /exclusión determinan que existan distintos modos en que un problema acceda a la agenda política. En este proceso, varias definiciones alternativas, representadas por distintos actores sociales, compiten por establecerse como la definición hegemónica del problema (Roth, 2002:61).

En definitiva, es importante entender que la definición de la agenda es el resultado de una configuración específica de poder (Schattschneider, 1975), determinada por la acción de grupos o "coaliciones de defensa" involucrados en una feroz batalla retórica por el acceso a un espacio limitado (Cobb y Ross, 1997).

Un aporte fundamental si hablamos de agenda política es el de Kingdon (1984; 1993); quien considera que existe una "dinámica de los procesos de construcción de las agendas públicas" y distingue tres elementos claves, que pueden darse en forma conjunta e independiente: la formulación de los problemas, las respuestas o alternativas, y las políticas resultantes (Roth, 2002:68).

Cuando estas tres "corrientes" coinciden, se produce un momento de oportunidad o "ventana política", es decir que están dadas las condiciones político-sociales para que dicho problema sea formulado, encuentre soluciones coherentes y se plasme como resultado en una política concreta (Ibídem). Para finalizar:

Todas estas corrientes teóricas suponen que la agenda no es neutral, objetiva, o un proceso racional. Más bien, es el resultado de una sociedad, actuando a través de sus instituciones políticas y sociales, en la construcción de un consenso sobre el significado de los problemas y de la gama de soluciones aceptables (Birkland y DeYoung, 2013:179).

#### *Formulación de soluciones y decisión*

Como afirmamos en el apartado anterior, la participación de múltiples actores (sociales, políticos, económicos, administrativos, científicos, etc.) culmina con una pluralidad de soluciones posibles que entran en conflicto frente al mismo problema. Esta situación se resuelve mediante la intervención de la administración estatal, "quien prioriza temáticas y define objetivos, finalidades, recursos y métodos de acción; legitimando una solución específica" (Roth, 2002:73).

Sin embargo, las políticas obtenidas no pueden ser consideradas como el resultado de una acción puramente racional en la que se analizan en profundidad las opciones disponibles y se privilegia aquella que se considera más beneficiosa. Al contrario, numerosos factores impiden la toma de decisión (Haynes, 2013:287-288):

- 1) La imposibilidad de definir a los problemas públicos con precisión y en los mismos términos para todos los actores participantes.
- 2) Las dificultades que enfrentan los responsables políticos a la hora de definir objetivos y prioridades.
- 3) La complicación que implica para los políticos estimar las consecuencias de cada una de las opciones disponibles, debido al tiempo y los recursos que esto significa.

La lucha que se establece entre actores intervinientes y las dificultades con las que se encuentra la administración estatal tienen como resultado la formulación de

políticas que no siempre son las más coherentes (Chevallier, 1986:453 en Roth 2002:73), las cuales se plasman finalmente en instrumentos jurídicos, normativos, u otros (Roth, 2002:74-75).

#### Instrumentos de política pública

Los instrumentos de políticas públicas son formas de aplicación o herramientas específicas que adoptan la formulación y las decisiones previamente tomadas por la autoridad política competente (Howlett, 2011). Es posible clasificar a los instrumentos en dos clases:

1) Instrumentos sustantivos: son aquellas herramientas proveen beneficios o servicios a los ciudadanos o a los gobiernos. Tienen que ver con recursos específicos que necesitan los gobiernos para actuar con mayor efectividad, ya sean simbólicos como la información, o materiales.

2) Instrumentos procesales: son aquellos cuya intención es generar modificaciones en los procesos políticos mediante el proceso de implementación.

Por lo tanto, es posible postular que de acuerdo al área temática a la que responda una política, se generarán combinaciones de instrumentos sustantivos y procesales, y es interesante comprender cómo y porqué éstos se escogen y se combinan en base a objetivos delimitados en un "diseño" particular (Gunningham y Young, 1997). Esta última afirmación es de especial importancia ya que es posible detectar si en un diseño particular los instrumentos se complementan o se contradicen (Barnett, 2009).

En cuanto al análisis de los instrumentos de política pública, será central el enfoque de Bressers. El autor propone que la selección de instrumentos de política pública siempre está sujeta a múltiples restricciones, especialmente aquellas que provienen del contexto socio-político de implementación (Bressers, 2007:132).

Desde esta perspectiva, todo instrumento de política pretende resolver alguna necesidad o problema de determinados actores sociales, manteniendo o generando apoyo: "Instruments are not simply tools to be selected and applied with no eye toward

the political and other constrains operating in the relevant social settings" (Bressers, 2007:150)<sup>11</sup>.

Para Bressers los instrumentos son mejor considerados no como conformadores iniciales de comportamiento en la configuración de directivas, sino como posibles palancas de cambio de los procesos en curso de la acción política. A través de una articulación entre ejercicio del poder e implementación de políticas públicas, el autor plantea que los instrumentos buscan en su esencia alterar el status quo; con el lógico costo político que significa un cambio en la distribución de beneficios (Bressers, 2007:133).

El análisis de los instrumentos de políticas públicas deberá contemplar: el aumento de la intensidad de la intervención política; la integración de múltiples instrumentos en un proceso interactivo entre el gobierno y grupos destinatarios; la confluencia de instrumentos en diferentes niveles de gobierno; la competencia y cooperación entre campos de política diferentes pero interdependientes; y el mutuo fortalecimiento o el debilitamiento de los efectos de las intervenciones en el sistema social y ecológico más amplio (Bressers, 2007:137).

#### *Implementación de las decisiones*

El proceso de implementación no significa el fin de la lucha política entre actores, sino su continuación en otros espacios (Roth, 2002:107). Desde esta perspectiva, el proceso de implementación es concebido como "la fase de una política pública durante la cual se generan actos y efectos a partir de un marco normativo de intenciones, de textos o de discursos" (Mény, Thoenig, 1992:159 en Roth, 2002:109).

El análisis del proceso de implementación es de vital importancia, ya que a través de esta etapa pasamos al "mundo de la acción y de la decisión", es decir dejamos de hablar de un plano discursivo (Mc Ginnis y Algica, 2013:94). Es importante destacar también que en el análisis de esta etapa es de gran importancia tener en cuenta el contexto político y social en el que se desarrolla, ya que "los gobiernos tienden a desarrollar estilos de implementación específicos" (Knill, 1998), en los que combinan distintos tipos de instrumentos.

---

<sup>11</sup> "Los instrumentos no son simplemente herramientas seleccionadas y aplicadas sin una contemplación de las restricciones políticas y de otra índole que operan en los entornos sociales relevantes" (Traducción de la autora, 2014)

Roth denomina *implementation gap* a la brecha o diferencia existente "entre la decisión y la realidad de su aplicación" (2002:107). Existen dos modelos que funcionan como un vínculo entre ambos procesos:

- *top-down*: este modelo es de carácter administrativo y vertical, según el mismo las políticas deben desarrollarse "de arriba (top) hacia abajo (down) o del centro a la periferia". Se basa en postulados como el principio de eficiencia de la política, la jerarquía institucional y la separación entre la dimensión política y la administrativa (2002:109).

- *bottom-up*: contrario al anterior, implicaría un desarrollo "de abajo hacia arriba": "Se trata de partir de los comportamientos concretos en el nivel donde existe un problema para construir la política pública poco a poco, con reglas, procedimientos, y estructuras organizativas por medio de un proceso ascendente" (Roth, 2002:109-110).

Esta clasificación es de utilidad para comprender la brecha que se genera entre la etapa de decisión y la de implementación, además de analizar el tipo de modelo presente en la adopción de cada una de las políticas públicas de comunicación en Argentina. Finalmente, entendemos que "la implementación perfecta es perfectamente inalcanzable (Roth, 2002:108).

## **CAPÍTULO II**

### **DIVERGENCIAS ENTRE LA LEY DE SERVICIOS AUDIOVISUALES Y LA TELEVISIÓN DIGITAL**

#### **Introducción**

Este capítulo estará centrado en la revisión de documentos claves, a través de los cuáles daremos cuenta de: a) los principales actores intervinientes; b) las posiciones de poder que ocupan en el campo político-social; c) las "variables ideacionales" (Berman, 2001), "paradigmas políticos" (Pearl, 2013) o "marcos interpretativos" (Bleich, 2002) que conforman determinadas visiones del problema, en disputa; d) el proceso por el cual una de éstas visiones logra legitimarse como la "oficial"; e) finalmente, cómo esto se transmite en una política pública con instrumentos específicos. Con este objetivo utilizaremos el ciclo de política pública propuesto Lasswell (1953) y retomado por Roth (2002).

La revisión de instrumentos consiste, por un lado, en el texto de Ley de Servicios Audiovisuales 26.522<sup>12</sup> y sus decretos reglamentarios; y por el otro en la adopción de la norma ISDBT, a través de un convenio bilateral entre Argentina y Brasil. Estos documentos son de fácil acceso online. Finalmente, intentaremos explicar las controversias que surgen entre ambos, a través de un análisis comparativo entre los elementos constitutivos de ambas políticas públicas.

#### **Ley de Servicios Audiovisuales**

##### *Identificación, construcción del problema y agenda política*

En el caso de la Ley de Servicios Audiovisuales argentina, podemos considerar que esta legislación es el resultado de una demanda que se articula desde los movimientos sociales hacia el Estado (Sel, 2010; Postolsky, 2010). Por lo tanto es fundamental comprender el rol de éstos en el proceso, y cuál es su incidencia en la formulación del problema que se retoma en la agenda política a partir de 2008.

El rol de los movimientos sociales

Antecedentes

---

<sup>12</sup> <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/155000-159999/158649/norma.htm>

Los movimientos sociales a favor de la democratización de la comunicación tienen una extensa trayectoria en Argentina. Fundamentalmente destacaremos aquellas iniciativas que se plantean como alternativas a la norma de radiodifusión de la dictadura, decreto 22285, en el período democrático anterior a 2009; teniendo en cuenta la presión que ejercen los actores sociales para incluir el tema comunicacional en la agenda de los gobiernos de turno:

1- Consejo para la Consolidación de la Democracia (1987): El COCODE fue una "instancia multipartidaria" convocada por el presidente Raúl Alfonsín en 1985. El objeto era crear un proyecto para regular la radiodifusión en la nueva etapa democrática. "Las directrices indicadas en el COCODE se consideran un hito en la planificación de medios de nuestro país" (Córdoba, 2011:134).

Néstor Busso<sup>13</sup>, reconocido activista del derecho a la comunicación en Argentina (integrante clave de lo que se conocería posteriormente como "Coalición por una Radiodifusión democrática) describe este proceso:

Desde la recuperación de la democracia en 1983, muchos y en muy diversas oportunidades plantearon la necesidad de una nueva ley de radiodifusión surgida del debate ciudadano (...) En aquellos años Alfonsín envió al Congreso un proyecto (...) que rápidamente quedó archivado. Otros varios proyectos llegarían luego al Congreso aunque ninguno avanzaría hasta su debate en el recinto. Mientras tanto, surgían cientos de nuevas emisoras al margen de la ley (Busso, 2011:13).

2- A pesar de las numerosas modificaciones incluidas en la normativa durante el gobierno de Carlos Menem (1989- 1999) y del aumento de la presión de la demanda social; en este período el mercado fue la única directriz en las políticas de radiodifusión (Córdoba, 2011:135).

Busso, en "La cocina de la ley"<sup>14</sup> plantea como el crecimiento de las "radios truchas" comenzó a incomodar al poder, con la consecuente criminalización de la actividad (2011:13). Además de las radios clandestinas, surgen en esta etapa emisoras comunitarias, también excluidas del derecho a la licencia por el artículo 45 de la ley de

---

<sup>13</sup> Busso es el presidente del Foro Argentino de Radios Comunitarias (FARCO), convocante de la Coalición por los 21 puntos y uno de sus voceros principales en reuniones con el ejecutivo y en discursos públicos.

<sup>14</sup> Este libro presentado el 29 de agosto de 2011 contiene "relatos e historias del proceso de construcción de la ley de Servicios de Comunicación Audiovisual" Disponible en <http://www.villamanuelita.org/lacocina/La%20Cocina%20de%20la%20Ley%20.pdf>

la dictadura. . Ambos actores se articularon en torno a una primera demanda conjunta: modificar el artículo que los confinaba a la ilegalidad. Así se genera el surgimiento de iniciativas colectivas, como es el caso de FARCO, el Foro Argentino de Radios Comunitarias, a inicios de los 90. El primer recurso conjunto que se plantea es una demanda judicial por el cargo de discriminación al artículo "que excluía a las organizaciones sociales o entidades sin fines de lucro de acceder a licencias para operar medios audiovisuales" (2011:13-14)

Sin embargo, las modificaciones jurídicas realizadas a la normativa durante este período no parecen estar en sintonía con los reclamos populares, sino que más bien se buscó adaptarla a los intereses de los empresarios y el poder de turno. La normativa "fue adecuándose entre 1989 y 2005 al modelo de mercado del neoliberalismo, facilitando y promoviendo la privatización, concentración, extranjerización y control de la comunicación en unos pocos grandes grupos económicos. Las principales modificaciones las llevó adelante Carlos Menem: la Ley 23.696 de 1989 y el Decreto 1005 de 1999" (2011:13).

En esta furiosa etapa de privatizaciones el ejecutivo intenta una política conciliadora para el sector, ya que el número de emisoras ilegales continuaba en aumento. Para ello en el artículo 65 de la Ley de Reforma del Estado<sup>15</sup> el Congreso define como facultad del ejecutivo nacional la regulación de los medios "que no se encuentren encuadrados en las disposiciones vigentes hasta el momento" (2011:14-15).

3- Otro intento destacable se da en 2001 y es autoría de un ex- interventor del Comité Federal de Radiodifusión (COMFER), el funcionario Gustavo López (Córdoba, 2001:135). El relato de Busso lamenta la imposibilidad de debatir el proyecto debido a la crisis de diciembre de este mismo año.

En el año 2003 finalmente se conquista el primer gran logro del movimiento popular por la democratización de la comunicación: luego de años de lucha la Corte declara inconstitucional el polémico artículo 45 de la normativa 22285, incorporando al

---

<sup>15</sup> "La sanción de la Ley de Reforma del Estado (23.696) en 1989 introdujo modificaciones a la Ley de Radiodifusión 22.285: eliminó el límite de 3 licencias de televisión o una de radio a una misma persona física o jurídica en distintas áreas de cobertura; puso fin a la restricción que impedía a sociedades diferentes de radiodifusión presentarse a concurso de una licencia, lo cual habilitó el ingreso de personas o empresas provenientes de otras actividades económicas. Se autorizó la propiedad cruzada al levantar el impedimento para los medios gráficos de presentarse a concurso. Por último, se permitió la participación de sociedades anónimas" (Bizberge, Mastrini y Becerra, 2011:4).

espectro radioeléctrico a las asociaciones sin fines de lucro (2011:142-143). Según Busso:

La modificación del artículo 45 es considerado un triunfo del sector comunitario y un gran avance en la legislación, aunque es parcial y cuestionado por el movimiento cooperativo por cuanto se mantenía la exclusión para las cooperativas prestadoras de servicios públicos (2011:23).

Los antecedentes mencionados podrían considerarse como el "caldo de cultivo" propicio para el surgimiento de la Coalición por los 21 puntos, actor popular clave en el proceso que culmina con la nueva ley. La participación histórica en intentos jurídicos y políticos de cambio coloca a distintos actores del campo popular en posición de articularse y fortalecerse (Sel, 2010).

El proceso se enriquece y se complejiza a partir de la participación de determinados actores sociales del círculo político y académico en foros internacionales "como la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información, convocada por la Organización de Naciones Unidas (Ginebra 2003 y Túnez 2005) y en el Foro Social Mundial, en las que se reeditaron los debates sobre políticas de comunicación" (Córdoba, 2011: 143).

Lo interesante de estas experiencias es que los actores de la sociedad civil son los que impulsan el debate en materia de democratización de la comunicación; a diferencia de otras oportunidades en las que estas problemáticas eran planteadas por los gobiernos (NOMIC, 1973; Declaración de San José, 1976; Informe MacBride, 1980) (Córdoba, 2011:143-144).

Otros proyectos que se pueden mencionar son los de Floreal Gorini (Partido Comunista), Héctor Polino (Partido Socialista) y Fernando Solanas; además del que presentó la Confederación de Sindicatos de Trabajadores de la Comunicación (COSITMECOS) (Busso, 2011:16). Todos estos antecedentes de lucha dan cuenta de un proceso histórico en el que los movimientos sociales terminan ejerciendo un rol fundamental en el proceso que culminó con la sanción de la ley en 2009.

Es interesante tener en cuenta la hipótesis que plantea Segura acerca a la radicalidad que puede adquirir el movimiento en torno a la democratización de la comunicación en una sociedad dada, en la que afirma que mientras mayor es el grado de

marginalidad de los actores respecto del sistema mediático y del Estado, mayor es la radicalidad de la propuesta generada (Segura, 2011).

Por lo tanto, una normativa "centralista, discriminatoria y autoritaria" (Loreti, 1995) como la ley 22285 implicó un nivel de radicalidad extremo que significó una fortaleza para aglutinar a distintos sectores sociales del "campo popular" en torno a los 21 puntos (Sel, 2010:182). Para comprender cómo se generó este proceso de unificación, retomamos el aporte de Segura (2011) quien propone dos períodos de análisis que nos permiten comprender la relación entre movimientos sociales democratizadores de la comunicación y coyuntura política:

- 2001- 2003

Para Segura la clave para la comprensión del proceso se encuentra en estos años, en los que distintos movimientos sociales y organizaciones comienzan a profundizar acerca de la importancia de la comunicación para lograr visibilidad en el espacio público (2011:90).

En esos años estuvieron amenazadas las condiciones materiales de existencia de la mayoría de la población y se puso en cuestión el orden social y político. Entonces lo comunicacional adquirió una notable relevancia en las reflexiones y en las prácticas de los movimientos sociales (...) estos sujetos asignaron centralidad a la cuestión comunicacional en varias dimensiones: (a) para las prácticas políticas que caracterizaban a los nuevos actores: las asambleas y las acciones directas, (b) para la disputa por la definición de su identidad y legitimidad como sujetos políticos, y por la construcción e instalación de sus demandas en el debate público, y (c) para disputar por los nuevos sentidos de la política, la democracia y el desarrollo (Segura, 2011:91).

El interés popular por la comunicación fue la piedra angular para generar estrategias, con distintos niveles de radicalidad, que permitieran obtener cambios en el sistema imperante. Entre ellas se destacan estrategias adaptativas, fruto de la alianza entre colectivos de comunicadores y movimientos sociales; en las que se buscaba lograr visibilidad en los medios e incluir demandas en la agenda mediática (Segura, 2011:91)

Estos colectivos de comunicadores que asesoraban a movimientos sociales partían de una naturalización del sistema de medios masivos existente, que convivía con una conciencia crítica de que eran funcionales al poder, pero también una conciencia de la propia impotencia de encarar modificaciones en ese sistema (2011:92).

En esta misma etapa también se generan estrategias más radicales que buscan generar cambios estructurales en el sistema, impulsadas por trabajadores del periodismo, la comunicación, estudiantes y otros colectivos (2011).

- 2003- 2008

El período 2003-2008 puede ser visto como una etapa de "transición", entre una forma de acción práctica (el fortalecimiento de estrategias de comunicación alternativa destinada a la movilización social); y el reclamo en torno a la necesidad de generar un modelo de comunicación regulado a través del Estado.

#### a.2) Coalición por una Radiodifusión democrática

Son numerosas las organizaciones que venían armando un frente popular a través de actividades conjuntas en pro de la democratización de la comunicación; que confluyen finalmente en la Coalición en 2004. La convocatoria estuvo a cargo de un actor fundamental en el proceso: el Foro de Radios Comunitarias (FARCO) en el mes de mayo.

Con el incremento de la visibilidad de la lucha de la Coalición a través de los años, también se generó una ampliación de su base social, con características cada vez más heterogéneas. Córdoba (2011) realiza una enumeración exhaustiva de la composición de la Coalición, agrupación que llega a nuclear más de 300 organizaciones y entidades sociales:

Referentes de organismos de Derechos Humanos: Hebe de Bonafini (Madres de Plaza de Mayo), Estela de Carlotto (Abuelas de Plaza de Mayo), Adolfo Pérez Esquivel (Servicio de Paz y Justicia y Premio Nobel de la Paz), Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS); radios comunitarias y cooperativas: Federación Argentina de Radios Comunitarias (FARCO), Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC), Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos (IMFC) y Asociación Mundial de Comunicadores Cristianos (WACC); trabajadores de la comunicación agrupados en la Confederación Sindical de Trabajadores de los Medios de Comunicación Social de la República Argentina (CGT) y la Federación de Trabajadores de la Cultura y la Comunicación (FETRACCOM) de la Central de trabajadores Argentinos (CTA); Intelectuales, juristas y académicos especialistas en el tema (Damián Loreti, Miguel Rodríguez Villafañe, Guillermo Mastrini, María Cristina Mata, entre otros); Funcionarios de áreas gubernamentales específicas como TELAM, COMFER y Radio Nacional (Sergio Fernández Novoa, Luis Lázaro, Néstor Piccone, Gonzalo Carbajal, entre otros); Organizaciones políticas y territoriales: Movimiento Libres del Sur, Barrios de Pie, Federación de Tierra y Vivienda; La Asociación Radios de Universidades

Nacionales-ARUNA; La Asociación Iberoamericana de Derecho a la Información y la Comunicación-AIDIC (Córdoba, 2011: 141-142).

Además, había funcionarios de segunda y tercera línea del área de comunicación del Gobierno nacional que eran interlocutores favorables a esta propuesta e, incluso, integraban la Coalición (Segura, 2011). La diversidad que integraba la Coalición hizo necesaria la generación de estrategias para aunar el movimiento. Es entonces cuando se decide elaborar el documento conocido como "21 puntos", como un manifiesto de la organización con el que todos los actores se sentían representados (Segura, 2011:98). Busso comenta sobre el proceso de elaboración del mismo:

En un primer momento se trabajó sobre dos propuestas. Una enviada por el abogado Damián Loreti y otra por Néstor Busso. Sobre esas bases se trabajó en conjunto analizando cada palabra. Cuando hubo acuerdo sobre una cantidad de puntos cercana a los veinte, el comunicador Gonzalo Carbajal propuso: "se están por cumplir veintiún años desde la vuelta de la democracia sin Ley. Sería bueno tener 21 puntos". Rápidamente fue aceptada esa idea (Busso, 2011:18).

A partir del consenso generado en torno a los 21 puntos, comienzan las actividades de difusión para generar una base de apoyo popular, basadas principalmente en la ocupación del espacio público y la promoción de actividades en escuelas y universidades. Además se inaugura un espacio web, [www.coalición.org](http://www.coalición.org) en el que se reciben aportes y comentarios; y se buscan formas de presión y posicionamiento en la agenda pública de los tres niveles del Estado (Córdoba, 2011; Segura, 2011): "se solicitaron entrevistas con el presidente de la Nación, con la comisión de Comunicación del Congreso y con la presidencia de las cámaras", pero las condiciones políticas no parecían acompañar el proceso en ese entonces (Córdoba, 2011:150).

Con un claro objetivo planteado, la Coalición comenzó una incansable lucha por la sanción de una nueva ley de radiodifusión, basada en los 21 puntos y enfocada desde el derecho a la comunicación como principio fundamental (Segura, 2011). Pero poco tiempo después, en 2005, la sanción del decreto 52799 en el Néstor Kirchner suspende por el plazo de diez años el vencimiento de las licencias mediáticas; es un duro revés del que la Coalición casi no se recupera, ya que incluso abandonó la lucha por algunos meses. "Luego de este período de resistencia, retomó la actividad durante la campaña electoral de 2007" (2011:99).

En este año el impacto de la Coalición en el espacio público se incrementa, y se comienza un proceso de transición entre su labor de militancia social y sus posibilidades de transformarse en un "interlocutor válido" en el ámbito político para influir en la toma de decisiones (Córdoba, 2011:151). En esta etapa es interesante destacar una serie de iniciativas que fueron posicionando a la Coalición cada vez más como un actor clave, extraídas del relato oficial de la organización:

- El 27 de agosto de 2004, el proyecto es presentado en sociedad a través de una transmisión radial en cadena nacional, a la que adscriben "más de trescientas organizaciones de la sociedad civil" (Busso, 2011:48)

- Luego de un frustrado intento de reunión con el presidente Néstor Kirchner, una delegación es recibida por Oscar Parrilli, Secretario General de la Presidencia; Enrique Albistur, Secretario de Medios; y Sergio Fernández Novoa, el Coordinador General del COMFER. "En aquel encuentro, se reconoció desde el Gobierno que una nueva ley de radiodifusión era una deuda pendiente de la democracia, pero la agenda oficial no incluía este tema. También se dijo que era necesario "el apoyo de la ciudadanía" para poder sancionar una ley de esa naturaleza" (Busso, 2011:22).

- En 2006 la Coalición gana una batalla: la Resolución 753 reconoce a las radios comunitarias sin fines de lucro. En agosto de este año se retoman las gestiones para reunirse con el Presidente de la Nación (2011:24).

- En 2007 la Coalición organiza una intervención del espacio público en Plaza de Mayo, denominada "Por una Ley de Radiodifusión que nos haga libres". Esto se produce en el marco de la conmemoración del Día de la Memoria por la Verdad y la Justicia<sup>16</sup>, con apoyo de Madres de Plaza de Mayo. La actividad incluye transmisión en vivo de radio abierta con participación popular (2011:25).

#### Marcos cognitivos

Liliana Córdoba plantea un brillante análisis de las ideas a través de las cuales la Coalición por una Radiodifusión Democrática logró instalar su demanda en la agenda política y posicionarla en la sociedad en general, "como un asunto de ciudadanía" (Córdoba, 2011:133). El planteo de la autora puede resumirse en ésta frase:

---

<sup>16</sup> <http://www.losandes.com.ar/notas/2014/3/24/conmemoran-toda-argentina-memoria-verdad-justicia-775104.asp>

Nuestra hipótesis es que la Coalición extrajo de su inscripción comunicativa en el espacio público la fuerza que le permitió revertir el bloqueo sistemático del tratamiento democrático del tema y producir la inflexión de su comprensión hegemónica como cuestión de mercado, contrarrestando el lobby de los grupos mediáticos que, durante más de veinte años, impusieron su fuerza a través de la presión, el soborno y/o la extorsión sobre los actores del sistema político (Córdoba, 2011:137)

La estrategia empleada por la Coalición fue el lograr posicionar a la comunicación "como práctica de ciudadanía y de regeneración democrática del espacio público" (2011:136). Esta idea se validaba, como planteábamos anteriormente, por la aglutinación de organizaciones multisectoriales que participaban del reclamo en torno a los 21 puntos (2011:141). En el relato de Busso:

La principal tarea de este colectivo fue elaborar una serie de puntos, a modo de ideas en borrador en un principio, que dieran marco a los contenidos fundamentales de una nueva ley de comunicación de la democracia. Puntos que surgieran desde las prácticas y las miradas de cada una de las organizaciones participantes, pero que no se cerraran en reclamos sectoriales, sino que tuvieran una visión amplia y abarcativa. Se tomó una decisión que fue fundamental para el desarrollo, crecimiento y sostenimiento de este colectivo: se avanzaría solamente sobre los acuerdos, sobre los puntos de consenso. Los temas que generaran tensión, conflictos o diferencias, serían dejados de lado (Busso, 2011:18).

Para Córdoba, en los debates iniciales de la organización se plantean tres cuestiones relevantes en cuanto a la problematización que se hace de la situación: 1) la caracterización del gobierno de Néstor Kirchner como un "gobierno en disputa, permeable a las demandas de los movimientos sociales"; 2) el posible escenario de aumento de la concentración oligopólica a través de la inminente digitalización; 3) el "marco de injusticia evidente" que excluía a sectores sin fines de lucro del derecho a la comunicación (Córdoba, 2011:145-146). "Son estas interpretaciones del problema, de la situación y de las experiencias previas, lo que originan como respuesta la construcción de la Coalición por una Radiodifusión Democrática" (2011:146).

Con una actitud plenamente propositiva, la elaboración de los 21 puntos logró unificar la demanda en torno a 3 ejes que incluían a distintos sectores. Como primera medida, se reconocían los tratados internacionales incluidos en la Constitución de 1994 que postulaban el derecho humano a la comunicación; se buscaba ponderar la

producción nacional de contenidos y la participación federal de las distintas regiones del país (2011:146-147).

Este enfoque jurídico de la comunicación como derecho sitúa el trabajo de la Coalición como un reclamo en torno al "ejercicio de la ciudadanía", de la ampliación de un marco de derecho social con el que muchos actores podían sentirse identificados (Segura, 2011). A su vez, del discurso de la Coalición se evidencia el antagonismo "democracia/dictadura", en el que reconstruir integralmente la democracia es una tarea ciudadana. Además se recupera el relato popular de los sucesos de 2001, en el que la presión ciudadana logró protagonizar la caída de un modelo (Segura, 2011: 72-73).

Las herramientas fundamentales que fortalecieron este proceso se articulan con la organización y participación "en seminarios, foros de debate, conferencias y charlas en todo el país y en diferentes ámbitos (universidades, sindicatos, sedes de organizaciones territoriales, etc.) donde se presentaban los 21 puntos; (...) campañas de spots radiales y conferencias de prensa en momentos claves" (Córdoba, 2011:149).

### *Formulación de soluciones y decisión*

#### Ventana de oportunidad política

El éxito de la Coalición en el posicionamiento de la necesidad de una nueva ley en la agenda política y luego en la mediática sin duda obedece a un trabajo previo de expansión del apoyo popular y participación en el debate (Córdoba, 2011: 154).

El ingreso del tema en la agenda pública obedece a condiciones específicas de cambio político. A partir de la crisis de 2001, en la que el sector empresarial en general se ve duramente afectado, los grandes conglomerados mediáticos más golpeados por el fin de la convertibilidad encuentran una oportunidad de alianza política en el marco de las elecciones del 2003. Néstor Kirchner, ganador de las elecciones con un porcentaje de 22%, ve la oportunidad de posicionarse favorablemente en la opinión pública a través de esta asociación, pero su relación con el grupo Clarín es ambivalente durante su mandato (Postolsky, 2010:144).

Sin embargo, esta alianza se rompe durante la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner, a partir del conflicto entre el gobierno y las principales organizaciones patronales del sector agropecuario, torno a la decisión de incrementar el precio de las retenciones a la exportación de granos y oleaginosas. El grupo Clarín, cuyos intereses

económicos lo constituyen en aliado de estos sectores, utiliza su poder de impacto en la opinión pública para desestabilizar al gobierno e impedir la medida, con implicancias políticas de largo alcance (Postolsky, 2010; Marino, 2012; Sel, 2013).

El gobierno de Cristina Fernández adoptó un tono de confrontación abierta contra los monopolios mediáticos, cuestionando su estructura de poder. La primera medida de regulación adoptada fue la promoción de un Observatorio de medios. De esta manera, "la comunicación pasó a formar parte de la agenda gubernamental, en un inédito marco de enfrentamiento con los medios y de movilización y debate social alrededor del tema" (2011:10)

Esto significó el comienzo de la etapa de mayor protagonismo de la Coalición (Busso, 2011). Algunos de los hitos destacados son:

- 2008

- A partir de febrero las Madres de Plaza de Mayo inciden directamente como un actor de peso político fundamental, concretando una reunión con la presidenta para abordar el tema de la ley; y obteniendo la promesa de pronto avances en materia de radiodifusión. Además, Gabriel Mariotto, cuya posición personal se pronuncia a favor de la ley, es designado como interventor del COMFER (2011:25-26).

- En esta coyuntura más favorable, se concreta la primera reunión entre la Coalición y la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner, el día 16 de abril: "Cristina Fernández responde que avanzará en el tema iniciando una ronda de consultas con los diferentes sectores relacionados con la comunicación audiovisual y que en 60 o 90 días enviará el proyecto al Congreso. En este encuentro con la Presidenta, se instala definitivamente la Coalición como un actor político y social de peso en la construcción de una nueva Ley de Medios, y los 21 Puntos quedan legitimados como la base de lo que debería contener la nueva normativa" (Busso, 2011:26).

A partir del anuncio oficial de que una nueva normativa se basaría en el trabajo de la Coalición, algunos de sus miembros sospechan si esta decisión se llevo a cabo "por conveniencia" o "por convicciones" (Córdoba, 2011:151). Mientras tanto, las rondas de consulta a los sectores involucrados con la ley se prolonga entre el 23 de abril- 29 de junio, y obtiene resultados favorables, ya que "todos los sectores, excepto las cámaras empresarias manifiestan públicamente su adhesión a los 21 puntos de la Coalición" (Busso, 2011:26).

- El primer reconocimiento legislativo de la iniciativa se produce el 26 de mayo, cuando los 21 puntos reciben una declaración de interés legislativo impulsada por las diputadas Cecilia Merchán y Victoria Donda. En este momento el trabajo de la Coalición se enfatiza aún más en una incansable planificación de actividades de debate durante abril, mayo y junio, en todo el país. En esta etapa la Coalición recibe el apoyo de "un grupo de intelectuales que se convocan periódicamente en asamblea a discutir sobre su rol en la sociedad y en la política", posteriormente conocido como "Intelectuales de Carta Abierta" (Busso, 2011:27-29).

- A través de una carta de circulación pública emitida el 30 de julio, la coalición le solicita a la presidenta "que haga efectivo el compromiso asumido en la audiencia que nos concediera el 16 de abril (...) El momento es ahora" (2011:29). Sin embargo, a fin de 2008 no se registran aún intentos concretos desde el ejecutivo. Segura resume esta etapa de la siguiente manera:

La Coalición desarrolló en este período una actividad inusitada en una doble dirección: para incidir directamente sobre funcionarios del Poder Ejecutivo y legisladores del Congreso de la Nación para participar en la definición del proyecto de ley que se estaba redactando; y, por otra parte, para incidir en la opinión pública procurando generar consenso acerca de la necesidad de modificar la ley de radiodifusión y de hacerlo en la dirección planteada por los 21 Puntos (Segura, 2011: 101).

- 2009: año de las decisiones

- 1 de marzo: durante la apertura de las sesiones ordinarias la presidenta anuncia preliminarmente la necesidad de modificar la legislación vigente en materia de radiodifusión, norma 22285 sancionada en 1980 por el gobierno de facto. Anuncia el envío del proyecto de ley al Congreso, para saldar "una vieja deuda de la democracia" (Busso 2011:30). Córdoba destaca:

Hay dos cuestiones que se interpretan como relevantes (...): La primera, que sea cual sea el motivo que llevó al gobierno a tomar la demanda, lo hizo reconociendo en la Coalición y los 21 puntos como punto de sustento (...) La segunda cuestión sobre la cual hay acuerdo es que, de no haber existido la construcción de consensos previos generada por la Coalición, el lobby político en el Congreso y la eficacia discursiva pública de las corporaciones mediáticas hubiese sido, como en otras etapas, determinante (2011:152).

- 18 de marzo: Cristina Fernández presenta el proyecto de ley en el teatro Argentino de la ciudad de La Plata, ante una platea colmada de políticos, artistas, intelectuales y de representantes de organizaciones sociales. En esta presentación se anuncia el lanzamiento del debate público, adoptando la metodología de discusión de la Coalición: 24 Foros de debate en todo el país en los que "participan unas diez mil personas, que realizan 1200 aportes a la propuesta, que se sumarían luego como anotaciones al texto del Proyecto de Ley". Entre los meses de marzo y agosto la Coalición ejerce distintas formas de presión para evitar el enfriamiento del tema: en junio presentan "21 aportes" al proyecto de ley y hacen público su malestar en torno a las demoras en el tratamiento legislativo (Busso, 2011:31-32).

- El proyecto fue enviado por el Poder Ejecutivo al Congreso Nacional el 27 de agosto de 2009. En este período comienza un interesante proceso de negociación entre los miembros de la Coalición y los diputados y senadores del Congreso, a través de reuniones periódicas. Además, la Coalición es un actor presente en las audiencias públicas del debate legislativo (Segura, 2011). Estas instancias legislativas se efectúan entre el 8 y el 16 de septiembre en extensas sesiones en las que participan distintos actores. Finalmente la Cámara de Diputados trata el proyecto de Ley:

Se proponen modificaciones, se aprueba y gira al Senado el proyecto de ley de Servicios de Comunicación Audiovisual con ciento cuarenta y siete votos afirmativos, cuatro negativos y una abstención. Resultado contundente. El clima de fiesta reina en la Coalición y en las organizaciones que acompañan la propuesta (Busso, 2011:33).

Es interesante destacar que a lo largo del debate en la primera cámara se realizan "más de cien modificaciones" con respecto al original enviado por el ejecutivo, a partir de las propuestas de los distintos partidos políticos. El proyecto es debatido en el Senado el 25 del mismo mes, en este caso las consultas públicas convocan a actores destacados en materia de comunicación. "Cuatro días de largas audiencias después (...) las comisiones firman un dictamen favorable por la mayoría y otro dictamen proponiendo modificaciones en minoría" (Busso, 2011:34).

- La ley fue sancionada y promulgada en octubre de 2009:

El 9 de octubre a las 10 de la mañana el Senado de la Nación comienza a tratar el proyecto en el marco de una gran movilización social (...) Una radio abierta y un escenario con música en vivo acompaña la transmisión minuto a minuto de la sesión. Esa noche

sería la decisiva. A las 3 de la madrugada del 10 de octubre estalla la fiesta. La pantalla muestra el resultado de la votación: 44 votos positivos y 24 votos negativos. El mismo día la ley es promulgada por la Presidenta y publicada en el Boletín Oficial. Le corresponde el número de Ley 26.522 y es formalmente denominada "Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (2011:34).

El acto celebrativo de este triunfo legislativo se da el 21 de octubre Teatro Argentino de la Plata, día en que se promulga el decreto de implementación 1525/09. Posteriormente miembros de la Coalición pasaron a integrar la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (Segura, 2011:103).

Sin embargo, el trabajo de la Coalición no sólo abarcó el período de sanción de la ley, sino que se extendió durante cuatro años a través de las audiencias del juicio que enfrentó al gobierno nacional y al Grupo Clarín en torno a la implementación de los artículos 41 y 161<sup>17</sup>, cuya aplicación significaba un recorte en las licencias, y consecuentemente en la estructura de propiedad del medio. "Se abrió entonces una etapa de defensa de la ley, en la que se hicieron marchas para apoyar su implementación cuando ésta fue trabada por la Justicia" (Segura, 2011:103).

Luego de una victoria electoral, que dejó sabor a derrota para el oficialismo, en los comicios legislativos del 27 de octubre de 2013, la Corte Suprema de Justicia declaró la constitucionalidad de la ley 26.522. En esta etapa, la Coalición se dispersa y las organizaciones nucleadas en torno a la nueva ley buscan posicionarse en este "nuevo escenario" (Segura, 2011).

#### *Instrumentos jurídicos: Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual y decretos reglamentarios*

La Ley de Servicios Audiovisuales 26.522 sancionada en 2009 plasma algunos de los conceptos que se desprenden de la lucha por el derecho a la información de los movimientos sociales, en especial de la Coalición (Sel, 2010). Este viraje con respecto a la legislación anterior de la dictadura se especifica en el Artículo 2, en el que proclama:

La actividad realizada por los servicios de comunicación audiovisual se considera una actividad de interés público, de carácter fundamental para el desarrollo sociocultural de la población por el que se exterioriza el derecho humano inalienable de expresar, recibir, difundir e investigar informaciones, ideas y opiniones (...). El Estado

---

<sup>17</sup> <http://www.telam.com.ar/notas/201310/38502-cronologia-del-recorrido-de-la-ley-de-servicios-de-comunicacion-audiovisual.html>

debe salvaguardar el derecho a la información, a la participación (...) así como los valores de la libertad de expresión.<sup>18</sup>

Esto significa que el Estado cumple un rol fundamental en garantizar el derecho a la información y a la participación de distintos sectores y culturas del país, "implicando ello igualdad de oportunidades de todos los habitantes de la Nación". Algunos de los puntos principales de la Ley 26.522 son:

- El reconocimiento de "tres tipos de prestadores: estatales, privados comerciales, y privados no comerciales. Dentro de los actores estatales, la ley reconoce la importancia de la radiodifusión universitaria, y para el sector sin fines de lucro garantiza la reserva del 33% del espectro, en todas las bandas y frecuencias" (Marino, 2012:10).

- Artículos destinados al impedimento de la concentración mediática: en artículo 45 "limita a 10 la cantidad de licencias que puede disponer una misma empresa o persona para radiodifusión", anteriormente este límite era de 24 licencias. Esto implicaría cambios en "la estructura y composición del sistema de medios"(Marino, 2012:10-11).

"Esta norma fija límites a la concentración que se expresan tanto en la distribución de un espectro que reconoce nuevos sujetos, como en la fijación de niveles de producción nacional, y en revertir el grado de centralización, entre otras medidas que lesionan intereses monopólicos" (Sel, 2010:183).

- Artículos destinados a "modificar la oferta cultural audiovisual, los tipos de discursos y los contenidos, como apertura hacia la diversidad" (2012:13).

- Medidas destinadas a aumentar la producción propia de contenidos de las señales, como forma de evitar el centralismo (Marino, 2012:14).

- Condiciones para la realización de productos audiovisuales que generen empleo en las localidades y construyan la identidad de la cultura local (Marino, 2012:14). De acuerdo con esto, el Artículo 3, referente a los objetivos, la ley de servicios audiovisuales establece en el inciso b "la promoción del federalismo" y en el inciso e "la construcción de una sociedad de la información y el conocimiento, que

---

<sup>18</sup> Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, extraída de <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/155000-159999/158649/norma.htm>

priorice la alfabetización mediática y la eliminación de las brechas en el acceso al conocimiento y las nuevas tecnologías"<sup>19</sup>.

Con respecto a las obligaciones de este marco jurídico, en el Artículo 122 se establece la inclusión en la programación de contenidos que "promuevan y fortalezcan la capacitación y la formación de todos los sectores sociales", en especial de acuerdo al interés nacional, regional e internacional. Esto hace referencia a la necesidad de "difundir y promover las producciones artísticas, culturales y educativas que se generen en las regiones del país".

Otro artículo de interés es el 67, a través del cual se fija una "cuota de pantalla", con el objetivo de establecer espacios de difusión para contenidos cinematográficos en canales de televisión privados (Sel, 2010). Finalmente en el Artículo 134 se establece la necesidad de generar "procedimientos de selección objetivos", basados en concursos públicos, con el fin de asegurar una idoneidad profesional para ocupar cargos en espacios estatales. En resumen:

La Ley elimina la existencia de monopolios mediáticos. Garantiza el derecho de todos los sectores sociales a operar medios de comunicación; la participación ciudadana (...), el fomento de la producción local y nacional y el trabajo vinculado a ellas (Postolsky, 2010:148-149).

La ley de Servicios Audiovisuales sancionada y promulgada el 10 de octubre de 2009 se reglamenta a través de una serie de Decretos y Resoluciones. La reglamentación general corresponde a la normativa 1225/2010, en la que se faculta a la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA) para la toma de decisiones en torno al reglamento y las licencias, en esta etapa de transición. Finalmente es interesante destacar que esta legislación retoma el contenido de las convenciones internacionales en la materia, ya sea en lo referente a la libertad de expresión, derecho a la información y las Cumbres Mundiales de la Sociedad de la Información (Sel, 2010:199).

---

<sup>19</sup>En el Capítulo I, Artículo I la legislación establece que el espíritu del proyecto parte de Declaraciones y Planes de Acción de las Cumbres Mundiales de la Sociedad de la Información de Ginebra y Túnez de 2003 y 2005; destacando el compromiso en revertir la brecha digital y fomentar la diversidad cultural y lingüística que posibilitan las nuevas tecnologías.

Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual

Las funciones de la Autoridad Federal se reglamentan a través del decreto 1525/09<sup>20</sup>, obedeciendo a lo estipulado en el Artículo 10 de la legislación. Básicamente, el AFSCA es un ente autárquico y descentralizado cuya finalidad es ejecutar la ley, que opera en el ámbito del Ejecutivo.

En cuanto a las formas de financiamiento, el presupuesto para la ejecución es solventado a través de las multas correspondientes a los licenciatarios que infringen la ley. La Autoridad Federal está integrada por un directorio; compuesto por un presidente y cinco miembros designados por el ejecutivo nacional. De los cinco miembros, dos son representantes de la Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual "seleccionados a propuesta de los bloques parlamentarios de los partidos políticos: uno en representación de la segunda minoría y el restante en representación de la tercera minoría" (Sel, 2010:200).

Otro órgano integrante de la Autoridad en calidad de asesor es la "Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Radiodifusión", cuyas funciones implican proponer al Ejecutivo tanto los integrantes de la Autoridad como los de la Defensoría del Público<sup>21</sup> de Servicios de Comunicación Audiovisual para su designación.

La función principal de la Autoridad Federal, además de la reglamentación de la normativa, es establecer el otorgamiento de licencias a nivel nacional. Para ello los integrantes del organismo obedecen a lo dispuesto en los artículos 45, 46, 65, 67, 77, 95 a 100<sup>22</sup>, 161<sup>23</sup> (Sel, 2010).

Finalmente es interesante destacar la posibilidad de convocar a audiencias públicas: "a) por convocatoria de la Defensoría del Público; b) para evaluar prórroga de licencias; c) para evaluar transición a servicios digitales y el aprovechamiento del dividendo digital; d) por convocatoria del Consejo Consultivo Honorario de los Medios Públicos" (Sel, 2010:205).

---

<sup>20</sup> Disponible en <http://www.ambito.com/diario/centrodoc/noticias.asp?id=5305>

<sup>21</sup> La Defensoría del Público se crea a través del Artículo 19 de la ley y se designa a través del acuerdo entre la Comisión Bicameral y el Poder Ejecutivo (Sel, 2010).

<sup>22</sup> En estos Artículos se establecen los gravámenes y su aplicación tanto para prestadores privados como públicos.

<sup>23</sup> El artículo 161 establece el plazo de un año para que aquellos que no reúnan los requisitos explicitados en la norma se adecúen a través de un plan presentado a la Autoridad.

## Consejo Federal

Obedeciendo al Artículo 15 de la ley 26.522 y también reglamentado a través del decreto 1525, en Consejo Federal se constituye para "colaborar y asesorar en el diseño de la política pública de radiodifusión" (Sel, 2010:200). El Consejo es un ente plural compuesto de:

- a. Un representante de cada una de las provincias y del gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Dicha representación se corresponderá con la máxima autoridad política provincial en la materia;
- b. Tres representantes por las entidades que agrupen a los prestadores privados de carácter comercial;
- c. Tres representantes por las entidades que agrupen a los prestadores sin fines de lucro;
- d. Un representante de las emisoras de las universidades nacionales;
- e. Un representante de las universidades nacionales que tengan facultades o carreras de comunicación;
- f. Un representante de los medios públicos de todos los ámbitos y jurisdicciones;
- g. Tres representantes de las entidades sindicales de los trabajadores de los medios de comunicación;
- h. Un representante de las sociedades gestoras de derechos;
- i. Un representante por los Pueblos Originarios reconocidos ante el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI) (Sel, 2010).

Dentro de esta estructura se prevé la elección de un presidente y vicepresidente a cargo. La duración del cargo de los representantes es de dos años, pudiendo ser removidos vía solicitud del organismo al que representan, y con posibilidad de reelección.

## Televisión Digital Abierta

En el caso de Argentina, el proceso de digitalización de la televisión es impulsado por el Estado Nacional, especialmente desde 2009; en el marco del diseño de políticas públicas cuya finalidad es la inclusión social:

Una política de inclusión de manera integral no se agota en la mejora la calidad de la imagen y el sonido de la TV, sino que implica una efectiva política de producción de contenidos diversos y federales. Fomentar la participación ciudadana y generar nuevos puestos de trabajo, potenciar a los productores independientes son también sus objetivos (Bulla y Postolsky, 2013:7).

Con este objetivo se crea el marco jurídico propicio para desarrollar una televisión digital "abierta, libre y gratuita", que permita revertir el contexto de desigualdad en el acceso a la televisión paga<sup>24</sup> y brindar un servicio de calidad (Sel, 2013). Para

---

<sup>24</sup> "En el país la televisión de pago, con una oferta de más de 100 canales, tiene una penetración superior al 70% de los hogares. Los sectores sin acceso a la televisión paga pertenecen mayoritariamente a los

comprender cómo surge y se implementa este modelo -actualmente en fase de desarrollo- daremos cuenta de los antecedentes relevantes en el contexto nacional, así como del proceso de toma de decisiones políticas que le dan un marco jurídico a estas medidas<sup>25</sup>.

### *Identificación, construcción del problema y agenda política*

#### Antecedentes

Desde su surgimiento, la televisión argentina estuvo fuertemente ligada a la política, ya que la primer emisión en el territorio nacional transmitió un acto peronista: el Día de la Lealtad del año 1951, conmemorado el 17 de octubre. Sin embargo, en esta primera transmisión son los empresarios privados quienes se encargan de gestionar el ingreso de la tecnología necesaria desde los Estados Unidos (Arribá, 2005).

La iniciativa privada lograría articular un modelo de televisión como negocio especialmente a partir de la década del 60, con el otorgamiento de las frecuencias correspondientes a los canales 9, 11 y 13 explotadas con fines comerciales y nutridas a través de los contenidos enlatados de las grandes cadenas estadounidenses. Con la llegada de la televisión color se produce la adopción de la norma europea Pal-N, con el objetivo de transmitir el mundial de Fútbol de 1978 (Carboni, 2010:2).

Este estándar se mantiene prácticamente sin modificaciones hasta la década de los 90, momento en que comienza a desarrollarse la televisión digital en Estados Unidos, Europa y posteriormente, Japón y China (Albornoz y García Leiva, 2012). Frente a un contexto global de presión para determinar las áreas de influencia geopolítica de estos centros de poder, comienzan en el país las primeras transmisiones experimentales, sin que existiera una voluntad política del Estado de intervenir en este proceso. La Asociación de Teledifusoras Argentinas (ATA), conformada por los grupos privados, se inclina en un primer momento hacia el estándar norteamericano ATSC (Bizberge, Mastrini y Becerra, 2011:198).

---

sectores sociales más bajos, de menor interés para el mercado publicitario" (Bizberge, Mastrini y Becerra, 2011:4).

<sup>25</sup> Los decretos y reglamentaciones sancionados a partir de la adopción de la norma de televisión digital son: 171/09, 1785/09, 364/10, 1010/10, 2640/10, 687/11, 689/11, 835/11, 1668/11 y 7/13. Disponibles en <http://www.cnc.gov.ar/institucional/biblioteca/NormaDetalle.asp?IDtema=39>

Bizberge, Mastrini y Becerra proponen una clasificación en tres etapas para comprender cómo surge y evoluciona la temática de la televisión digital en la agenda política:

- 1997- 2005:

En esta etapa comienza la discusión en materia de televisión digital a nivel político y se toman algunas medidas incipientes. En primera instancia se crea una Comisión destinada a analizar los estándares vigentes (se tienen en cuenta sólo el norteamericano y el europeo) y proponer el más adecuado técnicamente para las características del territorio nacional.

La Comisión de Estudios sobre Sistemas de Televisión Digital comenzó a operar en 1997 bajo la responsabilidad del Secretario de Comunicación Germán Kammerath, acorde a lo establecido en el Decreto 2128/97. La misma "quedó conformada por representantes de ambas cámaras, el poder ejecutivo y los entes reguladores Comité Federal de Radiodifusión y la Comisión Nacional de Comunicaciones" (Galperín, 2004; en Carboni, 2011:3).

De acuerdo con las características del modelo político menemista, la SECOM adoptó "de forma sorpresiva e inconsulta" el estándar norteamericano ATSC mediante la resolución 2357/98; contradiciendo compromisos previos adoptados con el MERCOSUR para la adopción conjunta de una norma<sup>26</sup>. Esta medida es revisada y puesta en suspensión en el año 2000 por el gobierno de Fernando de la Rúa. Finalmente, la vigencia de la temática queda relegada a un segundo plano a partir de la crisis de 2001 (Bizberge, Mastrini y Becerra, 2011:198-199).

- 2005-2009:

La discusión en torno a la implementación de la televisión digital es retomada por el gobierno de Néstor Kirchner:

En 2005 se realizó en la Secretaría de Comunicaciones la "Jornada de lanzamiento de la Televisión Digital en Argentina". Organizado por la SECOM y ATA, en el evento se realizaron presentaciones de los 3 estándares que estarían en pugna los próximos años (ATSC, DVB e ISDB-T) ante funcionarios públicos, entre los que se encontraban el

---

<sup>26</sup> "Una semana antes de la firma del decreto que definió ATSC, los representantes de las cadenas de televisión privadas se reunieron en Puerto Iguazú con colegas de los países vecinos del Brasil y Paraguay, donde acordaron no elegir la norma sin previa consulta. Sorpresivamente, Argentina decidió seguir su propio camino hacia la digitalización, (...) violando la norma 24/94 del MERCOSUR (...)" (Miranda, 2010:86).

entonces Jefe de Gabinete de Ministros, Alberto Fernández, y el ministro de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, Julio De Vido. También estaban presentes representantes del sector privado de radiodifusión, como Carlos Fontán Balestra (presidente de ATA) y empresas afines. En definitiva, se trató de un espacio circunscripto a empresas y gobiernos, sin contar con la participación de ningún otro tipo de actor. A esta presentación le sucedieron otras en 2006, por ejemplo en Casa de Gobierno, con el mismo tipo de auditorio (Bizberge, Mastrini y Becerra, 2011:200).

Un acontecimiento característico de esta etapa es la compra del grupo español Telefónica de Telefé, el cual se consolida como el más importante operador de televisión abierta. A partir de esta fusión empresarial se rompe la unidad de los actores privados con respecto a la adopción de la norma estadounidense, prefiriendo este conglomerado mediático la norma europea DVB. Es entonces cuando el estándar japonés cobra fuerza en el debate, especialmente a partir de la influencia regional que ejerce Brasil<sup>27</sup> (Bizberge, Mastrini y Becerra, 2011:201).

Una vez más, el ejecutivo propone la conformación de una Comisión para el estudio y análisis de las normas, en el año 2006, a cargo de la SECOM dirigida por Guillermo Moreno. Nuevamente la participación quedó restringida a actores públicos y privados, sin tener en cuenta mecanismos de inclusión de la ciudadanía.

- 2009- Actualidad:

La presión ejercida por los principales multimedios en pos de la adopción de dos normas diferentes congela la decisión hasta el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner. En este período político se produce una coyuntura particular que puede considerarse una oportunidad para la adopción de una norma y para la sanción de un marco jurídico regulatorio.

#### Ventanas de oportunidad política

La propuesta de modificar la legislación de la dictadura a partir del conflicto entre el gobierno y el multimedio Clarín es la coyuntura socio-política que impulsa la toma de

---

<sup>27</sup> "En 2006, después de meses de pruebas y consultas públicas, Brasil adoptó la norma japonesa, modificándola levemente y dando lugar con posterioridad al llamado ISDB-T International o estándar nipo-brasileño. Este hecho fue decisivo para que la mayoría del resto de los países sudamericanos (Argentina, Chile, Perú, Venezuela, entre otros) se decidiera por adoptar el ISDB-T" (Albornoz y Leiva, 2012:31).

decisiones por parte del ejecutivo (Carboni, 2010:2). En este contexto, la alianza política y comercial entre Argentina y otros países latinoamericanos como Brasil y Venezuela fue determinante:

El 28 de agosto de 2009, la presidenta Cristina Fernández de Kirchner anunció la adopción de la norma nipo-brasileña en la cumbre de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) que se llevó a cabo en la ciudad de Bariloche. La coyuntura política internacional signada por el fomento a la unidad latinoamericana, generó el escenario perfecto para que los japoneses, a través del lobby de Brasil - había comenzado sus transmisiones oficiales el 2 de diciembre de 2007 en San Pablo- encontraran cabida en nuestro país. A lo anterior se sumó que meses antes que Argentina, Perú adoptó la norma ISDB-T en abril de 2010. De este modo, se puede pensar que si Argentina no tomaba una decisión pronto hubiera corrido el riesgo, no sólo de perder una posición pionera a nivel regional, sino además quedar rezagada en el reparto de beneficios y contraprestaciones que los japoneses estaban dispuestos a ofrecer a los primeros que adoptaran la norma (Bizberge, Mastrini y Becerra, 2011:203).

#### *Formulación de soluciones y decisión*

La adopción de la norma japonesa resolvía el problema interno de la puja entre Clarín y Telefé y posicionaba a Argentina como país pionero en el contexto regional. Además implicó la firma de acuerdos comerciales, por un lado con Japón, en relación a la transferencia de tecnología, equipamiento y profesionalización de los trabajadores del canal público nacional, Canal 7. Por el otro, se adquirieron compromisos con Brasil para desarrollar mutuamente el nuevo dispositivo. Lógicamente, al anunciarse la adopción de la norma ISDB-T mediante la Resolución 171<sup>28</sup> de la SECOM, también se vetó definitivamente la anterior de 1998 (Carboni, 2010:4). La decisión, según la página oficial del Ministerio de Planificación, se fundamenta en los siguientes criterios:

- a) Es la norma más moderna (se empezó a implementar en 2003), con la importancia que eso representa en materia de tecnología;
- b) Es la norma más democratizante y global de todas, porque permite al país participar en las decisiones sobre modificaciones en la norma original (...);
- c) Es gratuita y no se tiene que pagar ningún derecho para su utilización;
- d) Tecnológicamente es una señal superior, sin interferencia ni redundancias, a la que no le afecta ni la condición climática ni geográfica;
- e) Económicamente es la de mayor explotación, ya que por una misma frecuencia se pueden transmitir mayor cantidad de canales (...);
- f) Permite la recepción de los mismos

---

<sup>28</sup> "El 25 de agosto de 2009, la Secretaría de Comunicaciones (cartera a cargo de Lisandro Salas) emitió la resolución 171/2009 por la cual se dejó sin efecto la vigencia de la norma ATSC (adoptada mediante la resolución 2357 de 1998). En su artículo 2º, la normativa recomienda al ministerio de Planificación Federal la adopción de la norma ISBD-T" (Bizberge, Mastrini y Becerra, 2011:11).

‘nuevos canales’ en teléfonos celulares y equipos móviles en forma libre y gratuita (...); g) Es una fuente de generación de empleo calificado y desarrollo intelectual e impulso para la industria nacional.<sup>29</sup>

### *La implementación de las decisiones: decreto 1148/09*

#### Sistema Argentino de Televisión Digital Terrestre (SATDT)

El decreto promulgado el 31 de agosto de 2009 crea el Sistema Argentino de Televisión Digital Terrestre, el cual es un correlato de la experiencia brasileña<sup>30</sup>. En consecuencia con el nuevo decreto se establecen formas concretas de implementación de esta política pública.

Este sistema se encuentra en fase de desarrollo y su objetivo principal es "instalar, hacer funcionar y operar un sistema de Televisión Satelital a nivel nacional con un paquete de señales educativas, culturales e informativas con el objeto de permitir el acceso a este servicio a las personas y regiones menos desarrolladas del país" (Carboni, 2010:7)<sup>31</sup>. Las ventajas de este SATDT pueden resumirse en:

1- Se busca revertir las condiciones de la geografía nacional y la brecha en las posibilidades de acceso, mediante la instalación de 47 antenas satelitales cuyo alcance se calcula en un 75% de penetración en la población. En consecuencia con esto, el Estado implementa un plan de otorgamiento gratuito de decodificadores para sectores sociales vulnerables. 2- Las señales se multiplican por cinco, estimulando la producción de contenidos. 3- Se incrementan las fuentes de empleo, tanto en mano de obra industrial como para los realizadores audiovisuales. 4- Finalmente, la calidad de la producción será mayor a la obtenida analógicamente (Carboni, 2010).

Otras iniciativas del sistema de TDT obedecen a proveer un servicio para el acceso a Internet, mediante la implementación del Plan Conectar-Igualdad en 2010. Además, se conforma el Sistema Argentino de Televisión Digital Abierta (TDA), integrado tanto por la TDT como por la Televisión por Satélite abierta.

---

<sup>29</sup> Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, disponible en [http://institucional.minplan.gov.ar/html/tv\\_digital/c.php](http://institucional.minplan.gov.ar/html/tv_digital/c.php)

<sup>30</sup> El Sistema Brasileño de Televisión Digital Terrestre (SBTVD-TB), se implementó 2007 y se basa en una adaptación brasileña de la norma japonesa ISDB-T. Esta norma permitió un marco regional estratégico en el que el resto de los países latinoamericanos, a excepción de Colombia, adoptan el estándar (Sel, 2013).

<sup>31</sup> Establecido mediante el decreto 943/09. Disponible en [http://www.cadieel.org.ar/FILES/Contenido4677\\_1.pdf](http://www.cadieel.org.ar/FILES/Contenido4677_1.pdf)

## Consejo Asesor Interministerial de Televisión

Bajo la coordinación del Ministerio de Planificación Federal la función del Consejo es adoptar "una serie de patrones tecnológicos para la transmisión y recepción de señales digitales terrestres, radiodifusión de imágenes y sonido" (Carboni, 2010:4). Con este objetivo el Consejo se conforma a través de funcionarios públicos; cuyas máximas autoridades son el presidente Julio de Vido (Ministro de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios), y el Coordinador General Osvaldo Nemirovski. Además participan funcionarios de distintos Ministerios:

Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, Jefatura de Gabinete de Ministros; Ministerio del Interior, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto; Ministerio de Economía y Finanzas Públicas; Ministerio de Producción; Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; Ministerio de Desarrollo Social; Ministerio de Educación y el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (Sel, 2013:1)

El Consejo, además de la adopción de estándares tecnológicos, tiene entre sus funciones objetivos relacionados con la democratización en el acceso, la inclusión social y la diversidad cultural. También funciona como un motor tecnológico e industrial del sector audiovisual, a la vez que es el encargado de establecer plazos para la transición del sistema analógico al digital y de definir contenidos para llenar el nuevo espectro radioeléctrico, generando puestos de trabajo y mejorando la calidad del servicio (Sel, 2013). Para lograr el cumplimiento de estos objetivos, el Consejo Asesor estableció mecanismos de implementación en torno a los siguientes ejes:

a) Programa Polos y Nodos tecnológicos: "El Programa Polos busca instalar y fortalecer las capacidades para la producción nacional de contenidos para la TV Digital, promoviendo la igualdad de oportunidades y la disminución de asimetrías entre provincias y regiones (...) A partir de la división del país en nueve regiones (Polos), se constituye un sistema federal en red donde las Universidades Nacionales nuclean a los actores del sector audiovisual televisivo de cada comunidad para conformar Nodos. Se estima en más de 700 organizaciones nucleadas alrededor de los 9 Polos. Los Nodos Audiovisuales son sistemas productivos locales integrados por cooperativas, organizaciones sociales afines al sector audiovisual, pequeñas y medianas empresas, productores independientes, televisoras y organismos públicos locales. En los Nodos, las Universidades Nacionales y los actores audiovisuales del medio local trabajan juntos

para desarrollar y consolidar la producción televisiva" (Sel, 2013:3-4).

b) Concursos de Plan de Fomento para la TDA: el Consejo Asesor firmó acuerdos con la Universidad de San Martín (USAM) y el Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales (INCAA) en el año 2010 para establecer concursos federales cuyo material resultante pase a integrar las programaciones de los incipientes canales digitales.

El Plan de Promoción y Fomento a los Contenidos Audiovisuales Digitales se ha realizado en tres emisiones<sup>32</sup> y consiste en las siguientes convocatorias: Series de Documentales Temáticos, Series de Ficciones Federales, Serie de Documental Federal Temático, Ciclos de Programas Infantiles y Unitarios Documentales. Dichas convocatorias son abiertas para todo realizador o equipo de realización que funcione a nivel nacional y que presente un proyecto que cumpla con las condiciones del reglamento.

Esta modalidad de concursos concretó cerca de 2000 horas de contenidos, 42 series de ficción, a través de 40 productoras de contenidos cuyo 60% de origen federal generó contenidos propios en contextos de producción local y promoción de fuentes de trabajo (Sel, 2013:4).

c) La creación de un banco de contenidos audiovisuales (BACUA): Este reservorio digital fue creado en 2010 y está integrado tanto por el material analógico producido en cine y televisión digitalizado, como por los productos obtenidos a partir de los concursos de fomento y el aportado por realizadores independientes, universidades, oficinas públicas, productoras privadas, etc.; mediante la sesión de derechos de difusión. Para Susana Sel "El BACUA es un espacio federal de intercambio audiovisual, cuya razón de ser es buscar, organizar, digitalizar y socializar los contenidos audiovisuales que reflejen la diversidad cultural de nuestro país" (Sel, 2013:5).

### **Conclusiones preliminares: controversias entre los instrumentos de políticas públicas**

En este apartado intentaremos establecer una serie de vinculaciones entre los "instrumentos, actores y escenarios" (Capano, 2013:451) que podemos distinguir tanto en el caso de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual como en la Televisión

---

<sup>32</sup> Hasta el momento, según Bizberge, Mastrini y Becerra (2011:15) "Se premiaron 100 cortometrajes, 20 series de ficción y 17 series de documentales".

Digital Abierta. Para comprender estas interrelaciones intentamos establecer a lo largo del capítulo las "historias de fondo" (Berman, 2001) de cada una de estas políticas. A modo de síntesis, nos centraremos en los siguientes puntos:

a) Los actores intervinientes

- Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual: entendemos que el principal actor que tuvo una influencia decisiva en el resultado adoptado políticamente es la Coalición por una Radiodifusión Democrática. A pesar de la aparente homogeneización de este movimiento social colectivo (Sel, 2010; Postolsky, 2010) en torno a los "21 puntos", la Coalición se conforma a su vez por distintos actores, entre los que podemos mencionar: los sectores políticos-universitarios; los grupos ligados a la comunicación popular, nucleados en torno a la Red Nacional de Medios Alternativos; empresarios y trabajadores de la comunicación, entre otros.

Sería interesante poder completar un estudio con mayor profundidad de los grupos que integran la Coalición, y las posiciones centrales o marginales que estos ocupan en la formulación del problema y en la implementación de los instrumentos de política. De la lectura de fuentes numerosas podemos enunciar la corazonada de que las definiciones centrales surgen de los grupos político-académicos-universitarios, más que de aquellos ligados a los sectores populares. Esto se plantea en una entrevista colectiva realizada a los integrantes de Giramundo, canal de televisión comunitaria de Mendoza:

Se participó en la mayoría de los Foros, con la postura que nosotros creíamos que había que trabajar. Lo más importante era lograr el reconocimiento de los medios comunitarios en una categoría diferente a la de privado sin fin de lucro. Y eso lo perdimos. Esto influye en gran medida al problema de las autorizaciones, ya que no existe una figura para los medios comunitarios, que tienen sus particularidades. Nosotros no tenemos ningún tipo de ingreso, como otros canales sin fines de lucro dependientes de fundaciones (Giramundo TV, 2014, entrevista).

Aunque es imposible establecer cuál de estos grupos logró establecer una definición determinada de los elementos e ideas que debían contemplarse en una política pública, es notable la relevancia que tomo el tema a partir de su exposición a través de "líderes de opinión" (Lazarsfeld, 1957), entre los que podemos destacar: figuras políticas, personalidades de la academia, periodistas, artistas, entre otros<sup>33</sup>.

---

<sup>33</sup> Para más detalles visitar <http://www.lanoticia1.com/noticia/ley-de-medios-personalidades-del-espectaculo-apoyan-la-plena-aplicacion-de-la-norma-43713>

- Televisión Digital Abierta: en este caso podemos encontrar un mapa de actores más simplificado en el que se evidencian, por un lado, iniciativas políticas, y por el otro iniciativas empresariales; de acuerdo con los diferentes momentos por los que atravesó la legislación en materia de comunicación. En una primera instancia de desregulación, la influencia geopolítica de Estados Unidos parecía tomar peso y la norma norteamericana fue incluso adoptada en una resolución arrebatada (Bizberge, Mastrini y Becerra, 2011:198).

En un segundo momento, en el que el estado comienza a intervenir más activamente, la división del sector privado entre aquellos que querían adoptar la norma europea y la norteamericana; terminó inclinando la balanza política hacia la adopción de la norma nipo-brasileña. En este contexto cobran relevancia los acuerdos previamente establecidos con el bloque regional latinoamericano. Cabe destacar que en ninguna de estas instancias se convocó a la participación de otros sectores, sin que existiera representación de los intereses comunitarios, sociales o ciudadanos.

#### b) Las variables ideacionales

Si sostenemos que la consecución de ideas diferentes arroja resultados completamente distintos en políticas similares (Hayes, 2013), las "variables ideacionales" (Berman, 2001) o "paradigmas políticos" (Pearl, 2013) presentes en la Lsca y en la TDA pueden tener un enorme valor explicativo para analizar las controversias que se generan entre los resultados de la implementación de las políticas públicas.

En el caso de las políticas públicas de comunicación, resulta imprescindible establecer una noción, implícita o explícita, de lo que se entiende por "derecho a la comunicación"; lo cual trae consecuencias directas en la regulación de estas prácticas sociales- laborales. A continuación, veremos los principales elementos presentes en cada una:

- Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual: en el análisis de los marcos interpretativos que desarrolla Córdoba (2011), se evidencia cómo los actores principales adoptan una visión de la comunicación como "práctica ciudadana", "espacio público" y "espacio de ampliación de derechos". Por lo tanto, se entiende a la comunicación con una mirada cercana a la participación de distintos grupos sociales, en especial de

aquellos ajenos a los circuitos de producción industrial; buscando promover los contenidos nacionales generados en cada región.

- Televisión Digital: En este caso, puede considerarse que la adopción de la norma japonesa está más vinculada a tres criterios fundamentales: la calidad técnica, la cobertura a nivel nacional y la generación de empleo industrial-audiovisual. En este sentido, el Estado Argentino obtuvo beneficios económicos concretos de la implementación, ya que pasó a ser un productor regional de la tecnología necesaria para poder visionar la televisión digital (receptores de última generación y decodificadores de señal); tal como veremos en el Capítulo III. Otros beneficios se relacionan con la firma de acuerdos comerciales a través de los cuales Argentina recibe equipamientos y capacitación por parte de los gobiernos de Japón y de Brasil.

c) La implementación de las decisiones políticas

En una entrevista con el investigador Santiago Marino, especialista en políticas públicas de comunicación en Argentina; éste menciona cómo se plasman las decisiones políticas, no sólo en distintos instrumentos concretos, sino también en distintos niveles del estado "a través de líneas paralelas no integradas" (Marino, 2014, entrevista).

Por un lado, el Ministerio de Planificación (MinPlan) queda a cargo de la implementación de la televisión digital, a través del decreto 1148/09 para la creación del "Sistema Argentino de Televisión Digital Terrestre (SATDT)". Bajo la coordinación del Ministerio se crea un Consejo Asesor Interministerial de Televisión, el cual se encarga del diseño de herramientas estratégicas como el programa Polos y Nodos Audiovisuales, el Plan de Fomento para generar contenidos audiovisuales federalmente; y el banco de contenidos audiovisuales de acceso universal.

Por el otro, la ley de servicios audiovisuales, crea en su artículo 10 (normativa 1225/2010 y decreto 1525/09) una Autoridad Federal competente (el AFSCA) para hacer cumplir la reglamentación. Además se establece como órgano interno la "Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Radiodifusión".

Según las apreciaciones del investigador, una política pública con una conducción centralizada sería paulatinamente necesaria para poder efectivizar los resultados de todos estos instrumentos, y así comprender desde el estado al "campo audiovisual" en su totalidad.

#### d) Los instrumentos de política pública resultantes

De acuerdo a la clasificación que propone Howlett (2011), los instrumentos de política pública pueden calificarse en sustantivos y procesales. Esta clasificación es útil ya que en la mayoría de los casos se producen combinaciones entre ambos, dando cuyo efecto es un "diseño" específico (Gunningham y Young, 1997), con resultados complementarios o contradictorios (Barnett, 2009).

Los instrumentos sustantivos se encargan de generar acceso a determinados beneficios a actores sociales y políticos, y plantean una inversión de recursos simbólicos o materiales. En este sentido, la implementación de la televisión digital es beneficiosa para la consecución de acuerdos político-comerciales; así como también les permite a los ciudadanos-espectadores acceder a una grilla de señales digitales gratuitas.

Los instrumentos procesales, como la ley de servicios audiovisuales, generan modificaciones concretas en la regulación de ciertos ejes claves: la propiedad de los medios de comunicación, la descentralización de los recursos destinados a la industria audiovisual, y la regulación de los contenidos, teniendo en cuenta su impacto en la identidad local y nacional (Marino, 2010).

Estos instrumentos pueden parecer a primera vista como herramientas complementarias, y en cierta medida lo son, pero la orientación de cada una hacia ciertos elementos permite el acceso de determinados actores, a la vez que relega la participación de otros, como desarrollaremos en el Capítulo IV por medio del caso de estudio.

#### e) El modelo de política pública

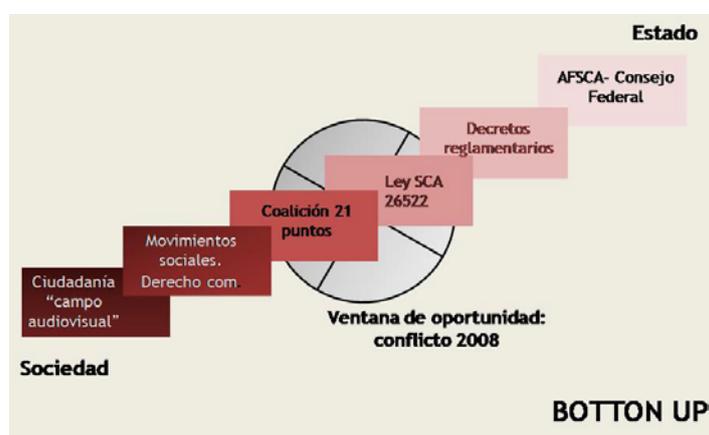
Siguiendo el marco teórico propuesto por Roth (2002), es posible plantear dos modelos de políticas públicas de acuerdo con el nivel de participación de la ciudadanía que éstas desarrollan en su génesis, como respuesta a determinadas demandas sociales.

El primer modelo se denomina *top down*, y se relaciona con la toma de decisiones verticales por parte del estado. Este es el caso del sistema de televisión digital, en el cual las instancias sociales no tienen una representación.

La ley de servicios de comunicación audiovisual, por el contrario, puede identificarse con el modelo *bottom-up*, en el cual las políticas públicas son el resultado de la presión del movimiento por la democratización de la comunicación que logró articular una propuesta luego de años de resistencia.

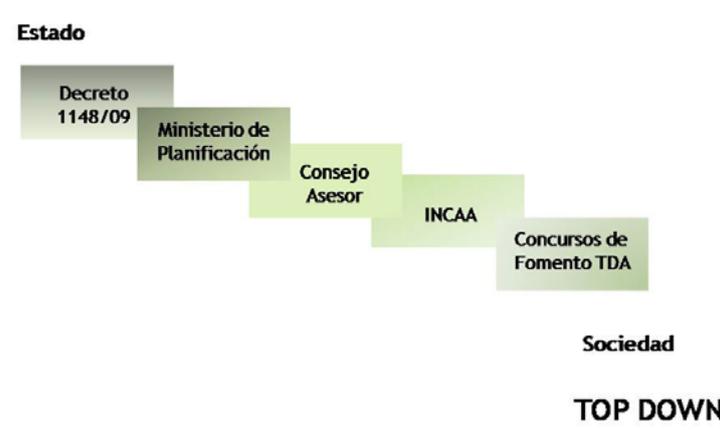
A modo de síntesis, podemos plantear que en los diferentes niveles analizados (participación de actores, variables ideacionales en juego, instrumentos, y modelo de política pública); pueden evidenciarse orientaciones divergentes que le dan cierta ambigüedad a la relación entre la ley de servicios audiovisuales y la TDA. Todo el análisis nos lleva a concluir que no son instrumentos que pueden comprenderse a través de una relación causa-efecto, sino que más bien son decisiones políticas que se debilitan entre sí de acuerdo a los resultados de su aplicación en la incorporación de distintos grupos. Haremos un resumen visual de todo lo analizado, a través de los gráficos 1 y 2.

**Gráfico 1: Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual**



Fuente: elaboración propia

**Gráfico 2: Televisión Digital Abierta**



Fuente: elaboración propia

### CAPÍTULO III

## CIUDADANÍA COMUNICATIVA Y LA PRODUCCIÓN DE BIENES CULTURALES AUDIOVISUALES

### **Introducción**

La aplicación de los instrumentos de política pública, tales como la ley de servicios audiovisuales y el Plan de Fomento a la TDA significan una modificación sustancial en las posibilidades de participación de numerosos actores (Bressers, 2007); ya se trate de grupos de carácter comercial (canales de televisión, grandes productoras privadas de cine, televisión y publicidad), o de sectores históricamente relegados, tales como los pequeñas productoras locales independientes y de origen comunitario.

Como señalábamos en el Capítulo I, este planteo se relaciona estrechamente con los nuevos procesos que redefinen la noción clásica de ciudadanía<sup>34</sup>. Atravesadas por la globalización, surgen nuevas propuestas que redefinen a la ciudadanía como una categoría "multidimensional", que pasa a ejercerse por medio de planos mixtos en los que los sujetos pueden intervenir en la toma de decisiones (Garretón, 1995:103).

Uno de los derechos que surge en este marco es lo que se entiende como "ciudadanía comunicativa" (Mata, 2006), el cual tiene como premisas fundamentales una visión de la comunicación como derecho humano fundamental, y de las industrias audiovisuales como generadoras de identidad cultural.

En este capítulo realizaremos una breve revisión de la literatura que aborda esta temática, con el objetivo de definir sus principales características. Para ello recurriremos a una incipiente corriente de investigación, conocida como "Comunicación y Ciudadanía"; a través de la cual podemos repensar la ciudadanía "en las prácticas cotidianas de grupos sociales subalternos" (Segura, 2008:6). Seguidamente, buscamos relacionar este término con el rol de las industrias de comunicación audiovisual.

Una vez establecida esta nueva dimensión teórica del término, en relación a la producción de bienes culturales audiovisuales, nos centraremos en los siguientes puntos:

---

<sup>34</sup> En esta configuración la ciudadanía era entendida como un "estatus" que le permitía a los miembros de una comunidad política determinada la igualdad en el acceso a derechos civiles, políticos y sociales, con una consecuente responsabilidad implícita (Marshall, 1998:37).

- Un breve recorrido histórico por la industria audiovisual argentina, en el que se plasmen las características que tuvo la televisión analógica en el país y cuáles fueron sus principales formas de consumo.

- Daremos cuenta de una nueva etapa en la relación Estado-industria cultural, en la que el Estado pasa a ser el protagonista decisivo en la regulación y financiación de productos de comunicación audiovisual, en el marco de la Ley de Servicios Audiovisuales. Simultáneamente a la adopción de estas políticas se registran en el mundo cambios fundamentales en los esquemas de producción, circulación y consumo de los productos audiovisuales<sup>35</sup>. Por lo tanto, será necesario esbozar las características de esta nueva etapa, en la que se generan instrumentos de política pública tales como el Plan de Fomento, Fondos de Fomento Concursables para Medios de Comunicación Audiovisual (FOMECA); Conectar-Igualdad, transmisión gratuita de TDA, surgimiento de canales públicos, etc.

### **Ciudadanía comunicativa<sup>36</sup>**

De acuerdo con numerosos autores, la globalización significó un proceso de redefinición de la ciudadanía y los derechos (Hopenhayn, 2000). La arista comunicativa propone una nueva manera de vincular el ejercicio de derechos ciudadanos con las nuevas realidades globales. Estas nuevas formas de ejercicio ciudadano dejan de estar supeditado a un conjunto concreto de derechos, y pasa a relacionarse con "las prácticas cotidianas" de consumo, información y comunicación de los actores (Hopenhayn, 2000:8).

Desde esta perspectiva, ser ciudadano implica "participar en condiciones de mayor igualdad en el intercambio comunicativo, en el consumo cultural, en el manejo de la información y en el acceso a los espacios públicos" (Hopenhayn, 2000:5). Una vez aclarado este punto, es interesante destacar que no existe un acuerdo en la literatura que nos permita dar una definición única para el término "ciudadanía comunicativa", aunque es posible citar ciertos enfoques diferenciados:

---

<sup>35</sup> Estos cambios están estrechamente relacionados con lo que definiremos luego como "convergencia digital" (Barceló y Sánchez, 2010)

<sup>36</sup> Dentro de las múltiples entradas al término ciudadanía, asumimos una visión neo-republicana del concepto, cuyo rasgo principal es la pertenencia a una comunidad política en la que se participa activamente en los procesos de decisión estatales (Velasco, 2005).

a) Dimensión mediática: María Elena Hermosilla (1995:180) define a la ciudadanía comunicativa como un vínculo o integración entre el ciudadano y los medios, a través de cuya oferta informativa los sujetos pueden tomar decisiones autónomas en el ámbito político y social. La relación con los medios de comunicación permitiría establecer una "competencia política" útil para generar espacios públicos de debate. Esta ciudadanía "puede ser activa y participativa o vinculada exclusivamente al consumo" (Camacho, 2007:22).

b) Dimensión política: esta se entiende como el derecho de los ciudadanos a acceder a información transparente y de calidad con respecto a la gestión de los organismos públicos, a través de herramientas como Internet. También se plantea las posibilidades de participación de distintos grupos en el diseño de las políticas de comunicación y de un "efectivo control social" que permita la supervisión ciudadana de estas instancias (Camacho, 2007).

Es posible brindar una visión más clara del término analizando algunas de las características comunes a las diferentes definiciones y autores, sin ánimos de exhaustividad. Con este objetivo, tendremos en cuenta los siguientes componentes:

- Político: Como mencionamos anteriormente, Hopenhayn, (2000) destaca como indispensable el rol de Estado para garantizar el acceso de los ciudadanos al ejercicio de éste derecho, a través de políticas regulatorias. Complementariamente, Segura afirma la existencia, en las sociedades actuales, de un espacio público "urbano y mediático" (Segura, 2008:6). Otro de los ejes políticos del término se vincula con la importancia de la comunicación para establecer una "comunidad política" en la que se represente el sentimiento colectivo de pertenencia a un Estado-Nación (Martín Barbero, 1998).

- Jurídico: la idea de ciudadanía es indisoluble del concepto de derecho, y en el caso de la ciudadanía comunicativa se vuelve imperativa la necesidad de establecer regulaciones jurídicas para posibilitar el ejercicio del derecho a la comunicación (Graziano, 1986).

- Social: es el ciudadano común quien tiene derecho a ejercer la ciudadanía comunicativa. Camacho afirma: "más allá de los medios, se destaca lo comunicativo como una dimensión fundamental de las relaciones humanas y socioculturales en la construcción del desarrollo humano" (2007:22).

- Simbólico: Preguntarse por la ciudadanía comunicativa es preguntarse, junto con Mata (2006) por los procesos de representación que operan al interior de una configuración político estatal: ¿cómo se construye la representación? ¿quiénes construyen la representación? ¿cuál es el rol de los medios de comunicación? ¿qué papel corresponde al ciudadano y desde qué posibilidades de participación?, etc.

- Crítico: se cuestiona el rol de los medios de comunicación como gestores de la ciudadanía comunicativa y propone nuevas formas de comunicación que tengan en cuenta a los individuos "en tanto ciudadanos, no consumidores" (Camacho, 2007). La búsqueda de un espacio público mediado que responda a intereses distintos de los comerciales se plantea como una utopía necesaria para preservar el derecho humano a la comunicación.

- Económico: Camacho (2007) y Hopenhayn (2000) destacan la importancia de que el rol del Estado privilegie el acceso igualitario a las herramientas tecnológicas especialmente para los sectores excluidos económicamente, cuyas oportunidades son menores que las de otros grupos sociales.

- Educativo: Muy ligado al punto anterior, es necesario mencionar que las potencialidades necesarias para el ejercicio de esta clase de ciudadanía implican la adquisición de conocimientos para la producción y difusión del conocimiento mediados por las nuevas tecnologías (Hopenhayn, 2000; Aguirre y Fernández, 2013).

#### *Una nueva dimensión: la producción de bienes culturales- audiovisuales*

A fines de este trabajo deseamos sumar a las ya mencionadas una dimensión que consideramos fundamental para la posibilidad de ejercicio de la ciudadanía comunicativa en las sociedades actuales: la posibilidad de producir bienes culturales, mediante la creación de productos audiovisuales, por parte de instancias de producción ciudadanas; para contribuir a la democratización de las sociedades (Calderón, 1996:96).

Estas instancias deben ser comprendidas en un sentido amplio, individual y colectivo. Los sujetos productores engloban a movimientos sociales, instancias de producción comunitaria de toda clase, productoras audiovisuales de todos tamaños y pertenecientes a distintos espacios geográficos; y también por supuesto, los realizadores individuales, trabajadores de la industria audiovisual. Todos estos sectores, ajenos al funcionamiento interno de los medios de comunicación, son aquellos que deberían estar

contemplados en una efectiva política pública de comunicación que busque promover la igualdad en el ejercicio de la ciudadanía comunicativa.

La toma de decisiones en el ámbito de la producción audiovisual correspondería a un ejercicio de la ciudadanía ya que:

- Implica la ocupación activa de un espacio público, durante años reservado a otro tipo de intereses.

- Implica la apropiación de tecnologías y saberes varios con un impacto decisivo en la democratización de éstos instrumentos y sus potencialidades.

- Implica la construcción de nuevos relatos y representaciones construidos desde otra óptica, en el que los ciudadanos puedan plasmar sus intereses, reclamos y realidades más cercanas.

- Implica el rol protagónico del Estado, quien debe garantizar el acceso a la toma de decisiones en este espacio público de la mayor cantidad posible de ciudadanos.

### **Industria cultural en Argentina**

Una vez establecida la relación entre industrias culturales audiovisuales y procesos de democratización ciudadanos, daremos breve cuenta de las características históricas de la industria cultural televisiva en Argentina. Con este fin utilizaremos un trabajo de Octavio Getino (1995) que condensa algunos aspectos teóricos del término, a la vez que lo aplica para explicar las diferentes etapas de crecimiento del sector audiovisual argentino.

El autor asocia el término a "las empresas de producción y comercialización de bienes y servicios culturales (...) Se refiere a actividades productivas y comerciales guiadas por una estrategia de rentabilidad económica que según el contexto político y socio económico en el cual se desenvuelvan podría integrarse también a estrategias de tipo social y de servicio público" (1995:11). Es decir que el autor evidencia la posibilidad que existe de que los Estados inviertan en el desarrollo de productos culturales, comprendiendo el valor simbólico que éstos generan al interior de un país.

Las industrias culturales se asemejan a cualquier producción industrial en la división de fases de trabajo, llevadas a cabo por trabajadores intelectuales especializados en las etapas creativas, productivas y de distribución. Así mismo, distintos actores participan en la toma de decisiones de éstas industrias, tales como los

empresarios, los trabajadores, y el estado. Pero a diferencia de otras industrias, basa su valor en un componente agregado: el valor simbólico (1995:17)

### *Televisión nacional analógica*

A continuación vamos a centrar nuestro análisis en lo que Getino denomina "Industrias de la cultura y comunicación". Dentro de estas industrias no podemos dejar de enumerar a los medios de comunicación masivos, en especial a la televisión, que es el soporte de producción que analizaremos con más detalle en esta investigación. Según el autor argentino la importancia estratégica de este dispositivo radica en que:

La televisión ha ido constituyéndose cada vez más en el medio de mayor incidencia en la información, la cultura, la educación y el entretenimiento de la población (...) Su papel se ha hecho también indispensable para los modelos económicos instalados, por cuanto contribuye mejor que cualquier otro medio a estructurar y dinamizar las tendencias del consumo (1995:169).

Según Raymond Williams, los sistemas de comunicación obedecen a necesidades sociales específicas de una sociedad dinámica en una fase de transformación integral. En este contexto la televisión fue diseñada como un sistema de transmisión y recepción, sin una definición previa del contenido que circularía en los mismos<sup>37</sup>. Su impacto social fue tan decisivo, que a pesar de ser un medio "visualmente inferior" ofrecía una serie de ventajas -deporte, entretenimiento, música, noticias- que la posicionaban como un "producto general" de gran valor (Williams, 1996: 167-170).

El uso ambivalente del término "televisión", que abarca tanto al receptor como al sistema de comunicación (Arana, 2010:204), puede asociarse a ciertas características. En este sentido, podemos distinguir dos etapas de la tv analógica a nivel global: una inicial, cuya principal característica es su transmisión mediante una "cadena de broadcasting", es decir que "se emite a gran distancia y se dirige a una masa indiscriminada de espectadores" (Eco, 1983); y una etapa moderna a partir de los nuevos cambios tecnológicos y empresariales de la década de los 80, cuya característica es la segmentación de las audiencias a través de una ilimitada oferta de programación,

---

<sup>37</sup> Esta falta de definición en los contenidos tuvo consecuencias a largo plazo, "especialmente en el campo productivo: (...) en todo tipo de trabajo nuevo que debía producir, resultaba un medio muy caro (...). En este sentido, la posibilidad de crear nuevos formatos es compleja, lo que obviamente repercute en los productores y la programación (Williams, 1996:171- 172).

con contenidos orientados al consumo y nutridos por agencias extranjeras (Ladete, 2010:98-99).

A continuación realizaremos una breve enumeración de los antecedentes y características de la producción audiovisual en Argentina:

Antecedentes (1950-1990):

Getino destaca el inicio de la actividad televisiva en Argentina estuvo signado por la adopción de "la política de radiodifusión comercial norteamericana"<sup>38</sup>, antes que a la de servicio público, predominante en los países europeos" (1995:167). A continuación enumeraremos algunas de las características del modelo televisivo de esta etapa:

Primera etapa: Enlatados extranjeros y escasa producción nacional (1950-1990)

El golpe militar de 1955 conocido como "Revolución libertadora", además de derrocar al gobierno de Perón, implementó cambios en materia de radiodifusión, mediante la segmentación del régimen de cadenas por el de el otorgamiento de licencias individuales, posibilitando el surgimiento de nuevas señales de aire. Esta apertura significó el ingreso de las grandes cadenas estadounidenses (NBC, ABC Y CBS). El objetivo de este emprendimiento comercial era buscar la asociación con empresarios nacionales, para conseguir acuerdos que les garantizaran colocar los productos elaborados por sus compañías en el mercado local (Moraes, 2011:36).

El ingreso de las compañías norteamericanas no sólo dejó sentado un modelo comercial servil a los intereses de dicho país, sino que además culminó con la privatización de las tres principales frecuencias de aire del país: canal 9, canal 11 y canal 13 pasan a manos de empresarios locales entre 1965 y 71, aunque el Estado conserva aún más del el 50% del control del espectro, proporción que iría disminuyendo en gran medida durante las tres décadas siguientes (1995:168).

Modelo de televisión abierta y centralismo porteño

El funcionamiento disponible tecnológicamente para distribuir una señal de televisión en este período se corresponde con el modelo de televisión abierta, cuya amplitud depende de factores como las distancias geográficas y la potencia del transmisor empleado (1995:176).

---

<sup>38</sup> Basada en la venta de espacios publicitarios y sostenida a través de los anunciantes.

Debido a la enorme dificultad técnica y de inversión que significa montar una emisora de estas características, el número de licenciarios de emisoras de origen era bastante reducido, en comparación con el número de repetidoras que empezaron a surgir, especialmente en el interior del país. Estas empresas podían repetir franjas de programación de las emisoras de origen con menor financiación y recursos (1995:177).

En esta etapa se establece una relación triangular entre las empresas norteamericanas, las emisoras centrales ubicadas en Buenos Aires, y las repetidoras del interior, esquema que funciona casi sin alteraciones hasta hoy: "Las empresas productoras de la Capital Federal –canales, asociadas, independientes- producían, (...) la casi totalidad de la programación nacional –en realidad producción “porteña”- que se comercializaba y difundía en los canales del interior (...) El porcentaje de esa producción representaba el 93% de la programación nacional (1995:196).

#### Crecimiento exponencial del número de receptores

Las cifras sobre el crecimiento del consumo de receptores de televisión que plantea Getino son realmente impresionantes. En las dos décadas que van de 1953 a 1973 las 40 mil viviendas que contaban con esta tecnología pasaron a ser 4 millones, posicionando a Argentina como el país de la región que más receptores tenía por habitantes, sobrepasando el promedio de potencias industrializadas como Alemania y Francia (1995:184).

#### Segunda etapa: Contenidos nacionales (1990-2008)

Mencionamos anteriormente en el Capítulo II detalles sobre la legislación vigente en comunicación desde 1976, inicio del último gobierno de facto, hasta 2009, fecha de la sanción de la última ley. Brevemente comentaremos que este período se caracterizó por la concentración de numerosos medios de comunicación en pocas manos. Según Moraez:

Beneficiados por las desregulaciones y privatizaciones durante las décadas de 1980 y 1990, los mega grupos se propagaron por la región sin la necesidad de someterse a mayores restricciones legales. Ellos adoptan una estrategia centrada en los mercados más seguros y rentables, provocando desequilibrios en la balanza comercial de la cultura en países latinoamericanos, sobre todo en aquellos con industrias culturales parcialmente fortalecidas (Brasil, México y

Argentina) o en situación intermedia (Chile, Perú y Colombia) (2011:36)<sup>39</sup>.

La alianza entre las productoras norteamericanas y los grupos empresarios locales se afianza aún más en los 90, en los que siete corporaciones empresarias participan del paquete accionario de casi 200 medios: Clarín, Admira-Telefónica, América Multimedios, HMT&F, Hadad, Uno-Vila/Manzano y La Nación (Moraes, 2011:39). Mastrini y Becerra, alertan sobre impresionante nivel de control del primero de estos grupos, el multimedio de Noble-Herrera: Clarín concentra "el 31% de la circulación de los diarios, el 40,5% de las ganancias de la televisión abierta y un 44% de la televisión paga" (Becerra y Mastrini, 2009a en Moraes, 2011:39). En esta etapa podemos destacar:

El surgimiento de la "Televisión de circuito cerrado"

A esta nueva tecnología se accede por señal satelital aérea o por cable (Getino, 1995:176). Debido a las significativas diferencias en los costos de instalación en comparación con los de la televisión abierta, su veloz crecimiento estuvo vinculado a una política comercial exitosa: brindar programas a segmentos claramente delimitados de la audiencia.

Crecimiento de la producción nacional

En este escenario de acceso a contenidos diversos vía cable, comienzan a proliferar las iniciativas de producción nacional de contenidos, por supuesto centralizada en Capital Federal, con el objetivo de abastecer el mercado interno y generar piezas de exportación en el mercado hispanoparlante.

Los productos nacionales son exitosos dentro y fuera del país, posicionando a Argentina en el podio de las ventas audiovisuales en la región (Getino, 1995:192). Esta programación, en la que se destacan sobre todo las telenovelas, no se caracteriza por su valor educativo, sino que más bien es servil a los intereses comerciales de las empresas (1995:197). Mientas tanto, durante el período de liberalización de la economía que se registra a inicios de los 90, el ingreso de transmisores extranjeros crece en 1991 de 50 mil a 500 mil en 1992 (1995:221).

---

<sup>39</sup> Sobre la concentración e internacionalización de los medios de comunicación en Argentina, véase Luis Pablo Giniger, "Legislación y concentración mediática en la Argentina", Revista del Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini, Buenos Aires, n°1, septiembre 2007.

## Televisión digital

La televisión digital consiste en el muestreo y codificación de las imágenes en un flujo de datos binarios (ceros y unos) que es transmitido a través de una red de transporte (terrestre, cable, satélite, etc.) hacia un aparato receptor que decodifica y reconstruye la imagen original. Este modo de transmisión presenta una serie de ventajas respecto a la transmisión analógica: mayor calidad y cantidad de señales y un uso más eficiente del canal de transmisión (Galperin, 2004:2).

El advenimiento de la televisión digital significó el inicio de nuevas discusiones político-académicas sobre sus posibilidades de modificar el esquema de participación vigente hasta el momento (Scolari, 2008). Fundamentalmente, la adquisición de tecnología satelital por parte de las televisoras profundizó aún más el concepto "narrowcast", el cual supone desechar el concepto de las audiencias masivas y centrarse en la personalización de la oferta (Roel, 2010). Podemos resumir las características de este modelo de acuerdo a los siguientes ítems:

### *Convergencia digital*

Según Barceló y Sánchez, la convergencia digital "es un conjunto de innovaciones tecnológicas y transformaciones económicas, sociales, y regulatorias que se dirigen a la unificación de medios de captura, almacenamiento, actualización, transmisión, distribución, consulta y venta de información procedente de múltiples fuentes" (2010:191).

Este proceso tecnológico fusiona sectores empresariales y productivos anteriormente autónomos, como es el caso de los medios audiovisuales, las telecomunicaciones y la informática "provocando un cambio de dimensiones y consecuencias todavía no mesurables" (Barceló Sánchez, 2010:183). Por lo tanto, los avances tecnológicos son claves para comprender este nuevo contexto, en el que no sólo los canales de televisión se multiplican, sino que también surgen nuevas pantallas: ordenador, smarthphones, webpad, tablet, etc.

Estos nuevos dispositivos se plantean como revolucionarios ya que le permiten al usuario, además de consumir contenidos personalizados; generar los suyos propios<sup>40</sup>,

---

<sup>40</sup> A través de tecnologías ahora accesibles como las cámaras y otros equipos, surgen los "prosumers (producir + consumer)", y aumentan los contenidos producidos por los usuarios, como se demuestra en plataformas como Youtube (Arana, 2010:202).

basados en experiencias cercanas, tenencias de opinión e instancias creativas. Sin embargo:

No parece que la centralidad de la industria de la producción profesional esté en duda, pero tampoco hay que desdeñar el cambio de paradigma que supone el acceso de capas cada vez más importantes de la población a las fases de producción y distribución de contenidos audiovisuales (Arana, 2010:203).

### *La necesidad de contenidos*

El impacto de la tecnología digital ha generado un nuevo paradigma audiovisual, ya que no solo hay que tener en cuenta modelos de contenidos basados en plataformas de televisión, sino que hay que generar modelos en convergencia que ayuden a exportar los contenidos de una plataforma a otra (...) se hace necesaria la generación de nuevos contenidos capaces de integrarse en todas las pantallas (Barceló Sánchez, 2010:181).

Siguiendo la argumentación de las autoras, las fases características de cualquier industria cultural (producción, circulación y consumo) se ven afectadas en el medio televisivo:

#### a) Producción

##### a.1) Contenidos

Son numerosas las perspectivas que destacan la importancia de generar contenidos creativos y de calidad, ya sean o no culturales, como un elemento decisivo que deben incorporar los nuevos productos audiovisuales para generar valor agregado (Roel, 2010); revirtiendo la limitación planteada por Williams (1996:171- 172). En cuanto a las dificultades de generar nuevos contenidos y formatos en la industria televisiva: "La pretensión de construir una televisión de calidad está presente entre los diversos actores implicados en el ecosistema audiovisual: políticos, profesionales, empresarios de comunicación, usuarios e investigadores/académicos" (Roel, 2010:27).

En aquellos procesos en los que la digitalización de la televisión recibe el impulso del Estado, se le otorga aún mayor importancia a éste aspecto: "La calidad se ha asociado fundamentalmente al concepto de servicio público, manejando criterios (...) que tienen que ver con la garantía de los derechos de la ciudadanía en su relación con los medios de comunicación: creación de una opinión pública libre (...), alfabetización mediática, participación ciudadana, etc." (Perales, 2010:40-41).

En este sentido, Vilches entiende que la televisión es un medio fundamental en la constitución de la "memoria colectiva de nuestro tiempo", independientemente del uso ideológico que ésta haya podido tener al servicio del poder dominante (2004:2). "En América Latina las imágenes forman parte de la lucha por el desarrollo (...) El desarrollo rural e indígena de América Latina necesita de la información audiovisual de calidad para su acceso a la educación, al mercado y al fortalecimiento de los movimientos y organizaciones de defensa de los derechos humanos. En ello se inscribe el derecho a la palabra y a su propia imagen" (Vilches, 2004:3).

a.2) La oferta programativa: La programación, hasta hace bien poco encarnada en el eje temporal de la emisión, ahora puede desmenuzarse y aislarse de su contexto, tanto temporal como espacial. La posibilidad de "editar" la oferta (selección y organización del visionado) desvincula los programas entre sí y la autoría e imagen del ente emisor, constituyendo un "gran catálogo audiovisual" (Arana, 2010:205).

a.3) Géneros y formatos

El surgimiento de nuevos formatos que se adapten a esta variedad de dispositivos ha permitido la creación, hibridación y el reciclaje de formas anteriormente empleadas, como es el caso de las Miniserias o TV Movies<sup>41</sup>. Además, toman protagonismo ciertos géneros que buscan incrementar la oferta de pluralismo en los contenidos televisivos, como es el caso del Documental, el cual "podría concebirse también como un formato "virtuoso", en el sentido de que establece un enlace entre las artes y la comunicación de masas (...) porque trabaja con la expresión de una realidad compleja y tiene la capacidad para mostrar diversas perspectivas de la misma" (Luna, 2010:219)

b) Circulación: la circulación de contenidos se encuentra en pleno proceso de cambio, ya que muchos de los contenidos se encuentran disponibles en más de una modalidad: vía internet, de acuerdo con las posibilidades del ancho de banda, o vía otros sistemas de transmisión: hertziana terrestre, cable, satélite, recepción móvil, etc.

c) Consumo

En relación al punto anterior, parece indiscutible sostener que la clave para comprender los nuevos mecanismos de consumo que surgen en este proceso de convergencia apunta

---

<sup>41</sup> TV movies: es una película adaptada al lenguaje televisivo y a la publicidad, que surge en los 60 en Estados Unidos como "producción de bajo presupuesto", pero competitiva en términos de audiencia. Posteriormente, las similitudes con las miniserias llevaron a la asimilación de los dos géneros (Mollá, 2010).

a un fortalecimiento del papel de Internet<sup>42</sup> "no solo en lo relativo a los productos audiovisuales sino también en mensajería, redes sociales, música, etc."

Sin embargo, se produce una mixtura entre formas de recepción tradicionales, como las televisivas, y las que se producen a través de nuevos dispositivos, como móviles u ordenadores. Este proceso no tiene una única dirección, ya que es posible tanto conectarse a la red desde un receptor de televisión como ver televisión desde un smartphone (Arana, 2010:204).

Marta Roel destaca la necesidad de generar nuevos modelos de negocios acordes a estas formas fragmentadas de consumo (2010:26). Al respecto propone formas de "adaptación de la publicidad al medio", que tengan en cuenta la interactividad<sup>43</sup> con el usuario y la personalización de los contenidos (2010:35-36).

Finalmente, es indispensable resaltar que este tipo de aplicaciones se desarrollarán siempre y cuando exista un acceso universal a éstos dispositivos tecnológicos, lo cual implica un rol estatal activo en la promoción de éstos conocimientos, prácticas y saberes.

### **La implementación de la televisión digital en Argentina**

En el caso de Argentina, este proceso es impulsado por el Estado nacional, como contraparte estratégica de una serie de medidas económicas, políticas y sociales; consecuentes con la caída del modelo neoliberal que genera la crisis de 2001 (Colombo, 2011:7). Entre los cambios registrados a partir el gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007) y profundizados por Cristina Fernández (2007-2015) podemos destacar ciertas características. En una conferencia brindada por el Dr. Lino Barañao, Ministro de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva argentino en 2012, el funcionario dio cuenta de los lineamientos de la política nacional en esta materia:

1. Toda la actividad relacionada con ciencia y tecnología, necesaria para la implementación del sistema de Televisión Digital; tiene como fin la inclusión social (Barañao, 2012:340).

---

<sup>42</sup> video on demand: servicio personalizado donde el usuario de internet puede escoger sus contenidos en cualquier momento y lugar vía descarga o streaming.

<sup>43</sup> Se define una aplicación interactiva como un programa que se ejecuta en el aparato de televisión y permite al usuario obtener información través del control remoto (Sánchez, 2005 en Lara y Begoña, 2010:84).

2. Las tecnologías en información y comunicación son consideradas un sector estratégico de la producción nacional, por su impacto directo en la calidad de vida de los ciudadanos; junto con plataformas tecnológicas como la nanotecnología y la biotecnología (Baraña, 2012:345).

3. Se plantea la necesidad de establecer una clara cooperación investigación-empresa, a través de la creación de empresas de base tecnológica y de la asociación entre el Estado y las empresas privadas. Una de las estrategias implementadas es la creación de "consorcios público-privados", acuerdos entre las partes mencionadas para la fabricación de bienes en un plazo específico, a través de procesos de planificación y financiación conjunta (Baraña, 2012:345).

Podemos destacar a empresas nacionales ubicadas en el sur como INVAP, Sociedad del Estado<sup>44</sup>, contratada por la Empresa Argentina de Soluciones Satelitales (AR-SAT S.A.)<sup>45</sup> y el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (MINPLAN), en 2010, para construir las estaciones repetidoras de la TDA en todo el país<sup>46</sup>, además de contar con infraestructura para la producción de satélites transmisores actualmente en curso. Otra empresa destacada es CORADIR S.A.<sup>47</sup>, cuyas principales producciones son: los ordenadores personales, televisores LCD/LED-TV con sintonizador de TV Digital integrado, Decodificadores Digitales (Set Top Box), y Antenas de televisión digital. Las medidas adoptadas por el Estado nacional pueden resumirse en torno a algunos criterios:

#### *Medidas destinadas a la promoción de la industria audiovisual*

Específicamente tendremos en cuenta aquellas medidas destinadas a la promoción de la industria nacional, pensada desde las posibilidades de abastecer las necesidades de consumo sin recurrir a productos de importación. Estas medidas se centran en el desarrollo tecnológico de determinados productos:

- Telefonía celular

El estado nacional ha puesto un especial énfasis en producir mayor cantidad y calidad de éstos dispositivos, entendidos como una de las alternativas más completas para

---

<sup>44</sup> Empresa dedicada al diseño y construcción de sistemas tecnológicos complejos  
<http://www.invap.com.ar/es/acerca-de-invap/prefil-de-la-empresa.html> [19/05/2014 12:26:01 p.m.]

<sup>45</sup> <http://www.arsat.com.ar/>

<sup>46</sup> <http://www.invap.com.ar/home/sistema-argentino-de-television-digital-terrestre.html>

<sup>47</sup> [http://www.coradir.com.ar/home/quienes\\_somos](http://www.coradir.com.ar/home/quienes_somos)[19/05/2014 12:22:39 p.m.]

visionar Televisión Digital Abierta (TDA)<sup>48</sup>, de forma relativamente accesible en el caso de modelos como el Motorola MotoGo TV y el Samsung Y TV.

Se aclara que estos dispositivos no captan todos los canales disponibles en la TDA sino los de las señales "One Seg", que están especialmente preparados para equipos móviles y que hasta el momento son: Encuentro, DeporTV, C5N, CN23, TV Pública, TELEFE (sólo en la zona de CABA y AMBA), Canal 9 (sólo en la zona de CABA y AMBA) y América (sólo en la zona de CABA y AMBA).

En cuanto a las cifras de producción de equipos celulares en sur del país, el portal Infobae menciona en una publicación de 2013<sup>49</sup> el número de 13 millones; basada en datos oficiales del Ministerio de Industria e Innovación Productiva. Si bien la cifra es inferior a la producida en 2012, se destaca el incremento en la producción de smartphones en un 30%, llegando a representar más de la mitad del mercado. También se destaca que el 75% de la población adquirió un nuevo equipo en los últimos 2 años. Las compañías que incrementaron sus ventas con respecto a 2012 son Samsung, LG y Huawei. Entre 2003 y 2013 la cantidad de líneas de celulares activas pasó de 4,5 millones a 45 millones<sup>50</sup>.

#### - Tecnologías 3G y 4G

La apertura a la tecnología de transmisión de datos digitales 3G se dio en Argentina en 2007, a cargo de empresas privadas prestadoras de servicios de telefonía como Personal, Claro y Movistar, con un crecimiento moderado en 2007-2008 (Li, 2008:46-47). Posteriormente en 2012 el Estado nacional interviene en este mercado, otorgando a ArSat el 25% de la explotación de esta frecuencia<sup>51</sup>, con el objeto de "aumentar la competencia entre operadores y fomentar el ingreso de nuevos prestadores" al mercado, evitando la conformación de un monopolio prestador. Esto dio origen al surgimiento de la empresa estatal Libre.ar, proveedora de servicios móviles que funcionaría como un

---

<sup>48</sup> <http://blog.claudioveloso.com.ar/2013/04/television-digital-abierta-desde.html> [19/05/2014 12:33:43 p.m.]

<sup>49</sup> <http://www.infobae.com/2014/02/17/1544386-la-argentina-produjo-mas-13-millones-celulares-2013> [19/05/2014 03:17:21 p.m.]

<sup>50</sup> <http://www.infobae.com/2014/05/13/1564033-que-deben-saber-los-usuarios-la-llegada-del-4g-la-argentina>[23/06/2014 03:57:29 p.m.]

<sup>51</sup> <http://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-202695-2012-09-05.html>[18/05/2014 05:34:06 p.m.]

"mayorista" para Pymes y cooperativas<sup>52</sup>. Sin embargo, la suma de una inversión insuficiente y la explosión en el consumo de los nuevos modelos celulares tuvo como resultado el colapso de las redes.

Sin mayores novedades, en 2014 se anuncia el pronto ingreso de la tecnología 4G; siendo Argentina el último país de la región en incorporar este sistema<sup>53</sup>. Luego del anuncio oficial del llamado a licitaciones, Norberto Berner, Secretario de Comunicaciones<sup>54</sup>, remarcó que "Desde el punto de vista de ingeniería hay lugar para cuatro operadores (...) ya hay tres y uno ingresaría"<sup>55</sup>. En este sentido tienen preferencia las empresas con alto poder de inversión a nivel global debido a los altos costos del servicio.

#### - Televisores LED y LDC

Acorde con las cifras de la Asociación de Fabricas Argentinas Terminales de Electrónica (AFARTE)<sup>56</sup>: "En el 2011, la producción nacional de televisores LED y LCD en Argentina sumó 2.712.236 equipos, para crecer en 2012 hasta 2.966.917 unidades". El crecimiento del sector mostró alzas a partir de ciertos hitos claves, como el Mundial de Fútbol de Sudáfrica (2010), en el que las ventas se incrementaron 320%, y se espera un crecimiento sostenido dada la proximidad de la Copa FIFA disputada en Brasil (2014).

Es importante destacar que "las marcas que producen en el país asumieron con el Gobierno nacional el compromiso de incorporar el software de televisión digital Ginga o su compatible en los nuevos equipos que se produzcan en Tierra del Fuego". Otro rubro relacionado con las políticas de comunicación audiovisual es el de la producción de decodificadores para sintonizar la TDA, el cual creció 86,4%, generando un total de 1.937.776 equipos<sup>57</sup>.

---

<sup>52</sup> <http://www.lanacion.com.ar/1536943-librear-el-nombre-de-la-flamante-operadora-movil-estatal>

<sup>53</sup> <http://www.infobae.com/2014/05/13/1564066-argentina-el-ultimo-pais-la-region-contar-4g>[23/06/2014 03:57:56 p.m.]

<sup>54</sup> <http://www.ambito.com/noticia.asp?id=740782> [23/06/2014 03:58:28 p.m.]

<sup>55</sup> <http://www.infobae.com/2014/05/13/1564033-que-deben-saber-los-usuarios-la-llegada-del-4g-la-argentina>[23/06/2014 03:57:29 p.m.]

<sup>56</sup> <http://www.prensa.argentina.ar/2012/09/05/33837-se-anulo-licitacion-y-se-adjudico-a-arsat-el-25--de-las-frecuencias-3g-de-celulares.php>[18/05/2014 05:35:23 p.m.]

<sup>57</sup> <http://www.finanzasdigital.com/2013/06/industria-argentina-proyecta-produccion-de-nuevos-televisores-y-telefonos/>[19/05/2014 03:31:08 p.m.]

- Computadoras personales<sup>58</sup>

Según datos proporcionados por el secretario de Industria de Tierra del Fuego, Ignacio García, en 2013 se registró un alza 134,8% en la producción notebooks y netbooks, con un total de 1.369.848 ejemplares entre enero y noviembre de ese año. El funcionario vincula este crecimiento con los objetivos del Programa Conectar-Igualdad<sup>59</sup>.

*Medidas destinadas al acceso universal a los saberes audiovisuales y a las tecnologías*

Estas medidas, orientadas a la inclusión social de la mayor cantidad de actores posibles, fueron desarrolladas con mayor profundidad en el Capítulo II. Aquí contemplaremos a todos los instrumentos de política pública resultantes de la implementación de la televisión digital, divididos en tres criterios:

- Acceso a la tecnología: sobre todo es necesario destacar el "Plan Operativo de Acceso al Equipamiento para la Recepción de la Televisión Digital Terrestre", a través del cual se han entregado 1.080.000 decodificadores gratuitos para recibir la señal de televisión digital, destinados a sectores vulnerables<sup>60</sup>. Otra medida que apunta en este sentido es el ya mencionado programa Conectar-Igualdad.

- Saberes audiovisuales: existe una serie de medidas destinadas a fortalecer las instancias de producción audiovisual ciudadanas, mediante la capacitación y la experimentación. Entre ellas podemos destacar el Programa Polos y Nodos Audiovisuales, y el concurso FOMECA.

- Generación de contenidos para la televisión digital: La medida más fuerte en este sentido es el Plan de Fomento, el cual cubre áreas de producción variadas, que van desde los unitarios (ficción, documental), a las series de televisión, incluyendo contenidos para videojuegos. Todas estas producciones buscan adaptarse a la multiplicidad de pantallas disponibles tecnológicamente. A su vez, integran en banco de contenidos audiovisuales (BACUA), que permite su circulación vía internet y a través de los canales del interior del país.

---

<sup>58</sup> <http://www.infobae.com/2014/02/17/1544386-la-argentina-produjo-mas-13-millones-celulares-2013>  
[19/05/2014 03:17:21 p.m.]

<sup>59</sup> Este plan creado en 2010 incorpora ordenadores personales a la educación secundaria, para alumnos y docentes, revirtiendo la "brecha digital". Para más información visitar <http://www.conectarigualdad.gob.ar/seccion/sobre-programa-6>

<sup>60</sup> Para más información y para obtener un detalle de la entrega de decodificadores provincia por provincia, consultar <http://estadisticas.tda.gob.ar/>

## **Conclusiones preliminares: ejercicio de ciudadanía comunicativa y producción de bienes culturales audiovisuales en Argentina**

En un país en el que el consumo de televisión sigue siendo el más alto a nivel latinoamericano<sup>61</sup>, el Estado encara un proceso que en otras latitudes está plenamente reservado al mercado, como se evidencia en los casos de EEUU y la Unión Europea (Roel, 2010).

Como resultado de la intervención estatal se logran políticas reguladoras del sector enfocadas en el "acceso universal" de los ciudadanos a los materiales tecnológicos necesarios para poder incorporarse a la "sociedad de la información" (Castells, 2009): receptores (celulares, ordenadores, televisores, decodificadores); redes (internet, señal de televisión digital, 3G y 4G); y una programación móvil, adaptable a numerosos transmisores, con contenidos de interés social. Esto busca revertir el modelo de televisión abierta imperante, en el que sólo participaban actores comerciales centralizados en Buenos Aires.

Como mencionábamos en el capítulo anterior, toda política pública pone en juego una determinada definición del "derecho a la comunicación", la cual a su vez brinda distintos espacios de posibilidad a la participación ciudadana. En los instrumentos resultantes de la implementación de la TDA existe una visión de la ciudadanía que podemos vincular sobre todo con la propuesta de María Elena Hermosilla (1995).

Esta versión relaciona al ciudadano con los medios de comunicación, en un papel de consumidor-espectador. A través de la información obtenida por este medio de socialización los ciudadanos serían competentes políticamente para participar en el espacio público de debate, sobre todo si se les brinda acceso ilimitado a contenidos apropiados para lograr este fin.

Cabe destacar que la incitación al consumo también es parte estratégica de un modelo económico más amplio, y no sólo es una arista de la política de comunicación audiovisual (Colombo, 2011). La única instancia en la que se promueve la participación activa de ciudadanos a partir de la creación audiovisual es el Plan de Fomento, el cual analizaremos con mayor profundidad en el próximo capítulo.

---

<sup>61</sup> Para consultar estudios sobre la cantidad de horas dedicadas al visionado de televisión en Argentina visitar [http://www.clarin.com/tendencias/argentinos-dedican-horas-TV-trabajo\\_0\\_560344066.html](http://www.clarin.com/tendencias/argentinos-dedican-horas-TV-trabajo_0_560344066.html)[02/06/2014 08:44:51 p.m.]

## **CAPÍTULO IV CONTROVERSIAS ENTRE EL DISEÑO DE LOS INSTRUMENTOS Y EL ACCESO DE LOS PRODUCTORES LOCALES.**

### **Introducción**

Ya que la ley de servicios de comunicación audiovisual se plantea como una herramienta federal que posibilita el acceso de nuevos actores al ejercicio de prácticas relacionadas con la comunicación, es de interés para este estudio conocer cómo se desarrolla este proceso al interior del país; en especial para aquellos sectores que hemos definido como "instancias de producción ciudadana".

En este sentido, la ley incentiva la "promoción del federalismo" (artículo 122) y establece que una producción será considerada local si el 60% de sus participantes (autores, artistas, actores, músicos, directores, periodistas, productores, investigadores y/o técnicos) son residentes en el lugar (artículo 2, capítulo IV). A continuación examinaremos las consideraciones metodológicas correspondientes al caso de estudio diseñado para comprender la articulación entre el diseño de la política pública y el acceso de un grupo de actores específico.

Luego ampliaremos las características del contexto local, mostrando las características históricas de la producción audiovisual en Mendoza, y el impacto que se genera con la sanción de la ley. Seguidamente desarrollaremos el caso de estudio, en el que se expondrá la lectura de los datos que surgen de todo el proceso de investigación. Finalmente cerraremos el capítulo con un apartado de conclusiones en la que se dé cuenta del ejercicio de ciudadanía que posibilitan las políticas públicas.

### **Consideraciones metodológicas**

Si entendemos junto con Guber (2004:84), que el campo de estudio de una investigación "se compone de (...) una cierta conjunción de un ámbito físico, actores y actividades", debemos definir cuál será el campo de estudio de esta investigación en primer lugar. En este caso, nos centraremos en el "campo de producción audiovisual", el cual engloba a actores comerciales y alternativos. Para acotar aún más el panorama, nos enfocaremos en lo que hemos definido como "instancias de producción ciudadana" entendidas como "grupos subalternos" (Segura, 2008) a los espacios de comunicación comercial.

Dentro de todas las opciones que nos brinda este grupo, tendremos en cuenta a distintos actores, para poder obtener puntos de vista diferentes sobre la misma problemática (Guber, 2004:100), que hemos definido como el acceso o participación de éstos grupos a los beneficios de las políticas públicas. Recurriremos a informantes diferenciados, tales como los realizadores audiovisuales locales, los sectores comunitarios, los directivos de los nuevos canales públicos y funcionarios del Plan de Fomento y del Programa Polos y Nodos Audiovisuales.

Por lo tanto, definiremos como a nuestra "unidad de estudio" (2004:107) a las instancias de producción local, situadas en la provincia de Mendoza. El criterio de selección geográfico obedece a que Mendoza puede considerarse el polo audiovisual más importante de la región Cuyo, ganadora de 11 proyectos diversos en la edición del concurso 2010 del Plan de Fomento, manteniendo esta hegemonía a los largo de las dos emisiones posteriores. Además, ya existen dos canales públicos funcionando en la provincia a partir de la sanción de la ley: por un lado el canal de aire Acequia TV<sup>62</sup>, y por el otro el digital Señal U<sup>63</sup>, correspondiente a la Universidad Nacional de Cuyo. Mendoza es la única provincia del interior con dos canales públicos en funcionamiento. Además cuenta con Giramundo Tv, canal de televisión comunitaria, y numerosos proyectos radiales de estas características.

Siguiendo con el desarrollo metodológico, es necesario definir a la muestra seleccionada como "los actores concretos que contactamos en la investigación" (Guber, 2004:119), siendo esta una categoría flexible que se va desarrollando en el transcurso del trabajo. En este caso, la muestra seleccionada se compuso de los trece realizadores audiovisuales localizados en la capital de la provincia; que fueron seleccionados como ganadores en las emisiones 2010 y 2011 del Plan de Fomento, en los rubros de Series de Ficción y Series de Documentales Federales.

Si entendemos a las técnicas como herramientas que le permiten al investigador el acceso a los sujetos, será necesario definir "una serie de criterios" que establezcan "qué hacer, decir y preguntar" (Guber, 2004:95- 96). Ruth Sautú recomienda al respecto: "En el caso de las investigaciones cualitativas, enunciar los principales ejes analíticos, conceptos sensibilizadores o núcleos temáticos desarrollados en el estudio"

---

<sup>62</sup> <http://acequia.tv/>

<sup>63</sup> <http://www.senalu.tv/>

(Sautú 2005:86). Las tres categorías analizadas, que se desprenden del concepto ciudadanía comunicacional son:

- La participación de los actores espacios de ampliación de los derechos, a través de movimientos sociales y políticos.

- Las relaciones de poder que se generan entre los realizadores locales que participan y cómo se articulan. Especialmente haremos hincapié en las condiciones de producción en las que se insertan los realizadores, el acceso de los mismos a recursos técnicos y humanos, y la importancia de su formación educativa y laboral.

- Finalmente es determinante entender cómo se generan mecanismos de confrontación/ competencia entre los actores, a través de la adaptación y negociación en la estrategia de producción del proyecto audiovisual presentado y de la orientación de recursos para conseguir fines (elección del equipo, de la temática, inversiones en materiales, etc.).

La propuesta fue realizar entrevistas cualitativas semi-estructuradas, que permitieran la interacción directa con los actores involucrados en el proceso (Bressers 2007:150). En cuanto a la accesibilidad de entrevistar a los informantes claves, se resuelve a través de la condición de comunicadora y realizadora audiovisual de la autora de la investigación. Finalmente, hemos decidido mantener el anonimato de los realizadores, para evitar posibles repercusiones en sus trabajos.

Finalmente, es interesante destacar que los casos a analizar no son casos típicos, con posibilidades de ser generalizados; sino que más bien son "casos prominentes", cuya fortaleza reside en su potencial para fundamentar empíricamente una construcción teórica reciente como "ciudadanía comunicativa"; permitiendo reformular ciertas ideas, criterios o ambigüedades de este campo en construcción. Es decir, el acento en la elección de los casos se coloca en las posibilidades de contribuir a un enfoque teórico por encima de las potencialidades de explicación empírica del campo audiovisual en su totalidad (Campbell, 1986).

### **Contexto local: Mendoza**

Gran parte de la producción desarrollada en Mendoza está concentrada en los principales canales de aire, ambos de iniciativa privada: Canal 7 Mendoza<sup>64</sup> y a Canal 9 Televida<sup>65</sup>, los cuales cuentan con un importante rango de cobertura y penetración en la población mendocina. Cada uno de estos medios tiene una historia particular, un modo de relacionarse con canales nacionales, contenidos propios, y una situación financiera que se corresponde con los intereses empresarios a los que éstos medios representan.

Canal 7 Mendoza se encuentra al aire desde 1961 y es la principal repetidora local de Canal 13 y América de Buenos Aires. Este medio integra el grupo UNO, compuesto además por emisoras AM/FM y publicaciones gráficas, bajo la dirección de Alfredo Luis Vila. Su principal competidor, Canal 9 TELEVIDA se fundó en 1965 y repite la señal de Telefé. El dueño del Canal es Sigifredo Alonso, empresario local que maneja otros medios tales como el diario El Sol, en AM LV10, en FM la escuchada frecuencia 100.9 Estación del Sol.

El predominio de los sectores económicos locales como dueños de los medios de difusión permitió conformar lo que Picco (2013) denomina "oligarquías locales", sin que pueda evidenciarse un interés por generar contenidos propios, teniendo como resultado la reproducción total o parcial de los contenidos de los canales de aire porteños, a excepción de noticieros o magazines de bajo presupuesto.

En un artículo periodístico de 2011<sup>66</sup> es posible acceder a las planillas de programación vigentes en ese momento en los dos canales de aire principales y la adecuación de éstos a la normativa 26.522. El total de horas de programación es de 168 horas por semana, ya que ambos canales transmiten 24 horas los 7 días de la semana. En cuanto al total de horas de programación local, podemos concluir que Canal 9 Televida produce 44 horas por semana, es decir el 26% de su programación total y Canal 7 produce 36 horas semanales lo que representa un 21,4% de su programación total.

A partir de los datos anteriormente obtenidos podemos realizar una aproximación de la cantidad de horas por semana en que se transmite contenido cultural-educativo. En Canal 9 esta cifra es de cinco horas semanales (3%) y en Canal 7 de treinta minutos por semana (0,3%). Por lo tanto podemos decir que en la provincia

---

<sup>64</sup> <http://www.canal7mendoza.com.ar/>

<sup>65</sup> [www.canalnuevemendoza.com.ar](http://www.canalnuevemendoza.com.ar)

<sup>66</sup> Los Andes, Domingo 29 de mayo de 2011. Suplemento estilo. TV, las planillas de IBOPE.

las horas de programación generadas localmente, por canal 7 y canal 9, suman ochenta por semana. De éstas únicamente cinco horas treinta minutos están destinadas a programación cultural-educativa. Es decir un 3,3% del total. El resto de la programación se completa con programas retransmitidos desde Buenos Aires, novelas latinoamericanas, películas extranjeras, etc.

Si tenemos en cuenta lo que establece la Ley de Servicios Audiovisuales para los servicios de radiodifusión televisiva abierta, estos canales “deberán emitir un mínimo del sesenta por ciento (60%) de producción nacional” y “deberán emitir un mínimo del treinta por ciento (30%) de producción propia que incluya informativos locales”. Ambos canales se verán obligados a incorporar nuevos contenidos en su programación para cumplir con los estándares establecidos en la ley.

Estas cifras se comprueban a partir Informe Anual sobre Contenidos de la Televisión Abierta (2011) elaborada por AFSCA<sup>67</sup>, el cual brinda estadísticas con respecto al origen de la producción, tipo de Programas y estructura de Propiedad, de acuerdo a lo que estipula la ley. Según este informe, en 2011 se han emitido un total de 43846 horas de programación en la región de Cuyo entre diciembre de 2010 y diciembre de 2011. Como podemos observar en la Tabla 1, estas horas se distribuyen de la siguiente manera:

**Tabla 1: Horas retransmitidas en la Región Cuyo**

	Horas de emisión	Horas de retransmisión en red	Horas de retransmisión en diferido	Porcentaje de retransmisión en red	Porcentaje de retransmisión en diferido
Cuyo	43846	15789	4674	36	11

Fuente: Informe Anual sobre Contenidos de la Televisión Abierta (2011)

Es decir que alrededor del 60% de los contenidos que se transmiten en la provincia tienen origen en Buenos Aires aún después de sancionada la ley (2011:5). Sin embargo, las cifras de producción propia también evidencian un aumento: "La producción propia promedio anual se encuentra en un 24% (3 puntos más que en el año anterior y a 6

<sup>67</sup> Disponible en <http://www.afsca.gob.ar/2012/06/informe-anual-sobre-contenidos-de-la-television-abierta-argentina-periodo-2011/#.U9wsJWPaKSo>

puntos porcentuales por debajo de lo que la ley 26.522 obliga). La producción de terceros se ubica en un 11% (5 puntos porcentuales más que en el año anterior)".

En numerosos casos, los realizadores audiovisuales consultados en la investigación volcaron sus opiniones y críticas sobre las formas de producción de los canales tradicionales, especialmente en torno a los siguientes ejes:

- El ámbito laboral: según los realizadores entrevistados, el espacio laboral de los canales de aire es "mediocre" y "muy amateur". Se produce con recursos mínimos, y con alto porcentaje de trabajadores en condiciones de empleo informal. En palabras textuales: "9 y 7 no son canales que representen lo que tengo interés de hacer. No es un trabajo profesional, una sola persona cubre todos los rubros" (Código 10, 2014, entrevista).

- La falta de interés por producir contenidos locales: "Ambas empresas han apostado muy poco a la producción de contenidos locales (...) Si son canales que tienen 60 años y no han revertido este esquema de producción es porque no tienen interés" (Código 08, 2014, entrevista).

- El sistema de distribución de pauta publicitaria: concebido como uno de los principales mecanismos que fomenta este bajo nivel de producción, uno de los entrevistados relata cómo en este modelo de producción centralizado en Buenos Aires; los auspiciantes colocan sus avisos en los canales cabecera y los retransmiten en el interior, generando importantes ingresos. Es por eso que la ley de medios tiene dificultades para romper con esta "cadena de intereses" (Código 08, 2011, entrevista).

## **Ganadores locales**

### *Características generales*

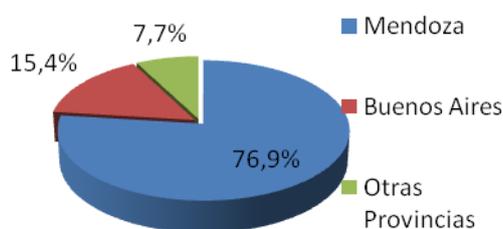
A modo de introducción para una mejor comprensión del contexto y de las características en las que se insertan los realizadores audiovisuales ganadores de los concursos, examinaremos una serie de variables preliminares, tales como la procedencia, la formación educativa, y la experiencia laboral audiovisual previa.

#### a) Procedencia

En primer lugar examinaremos la procedencia de los realizadores ganadores, ya que entendemos que este es un requisito fundamental que se plantea en los concursos, como

garantía de federalismo<sup>68</sup>. De acuerdo a los hallazgos encontrados en el trabajo de campo, podemos clasificar a los realizadores según procedencia de acuerdo con tres criterios principales: aquellos procedentes de Mendoza, aquellos procedentes de Buenos Aires pero radicados en Mendoza, y aquellos procedentes de otras provincias y radicados en Mendoza. Los resultados se plasman en el gráfico 3, en el que podemos observar que la gran mayoría de los entrevistados (76,9%) son originarios de la provincia. En cuanto a los porteños radicados en la provincia, representan el 15,4% del total; y los provenientes de otras regiones del interior el 7,7%.

**Gráfico 3: Procedencia de los realizadores audiovisuales ganadores**



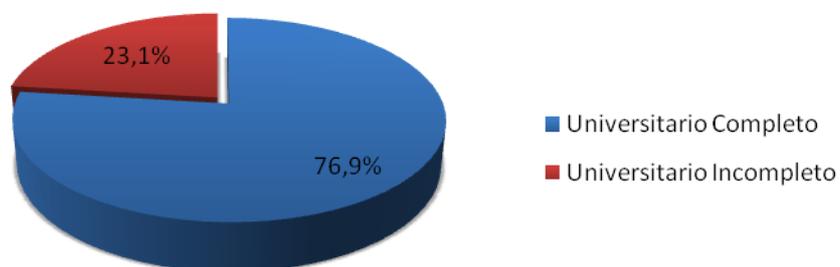
Fuente: Elaboración propia

#### b) Formación educativa

La formación educativa también es de interés ya que nos permite comprender cuál es el nivel de especialización profesional necesario para acceder a los concursos. En este sentido, la educación formal específica en el rubro audiovisual y la experiencia laboral previa parecen ser determinantes. Todos los entrevistados, sin excepción, pasaron por una instancia de formación superior universitaria, en la gran mayoría de los casos (76,9%) realizada en forma completa, según se visualiza en el Gráfico 4:

<sup>68</sup> En todos los casos los realizadores deberán tener su domicilio legal constituido en la Región de Cuyo para acceder al concurso.

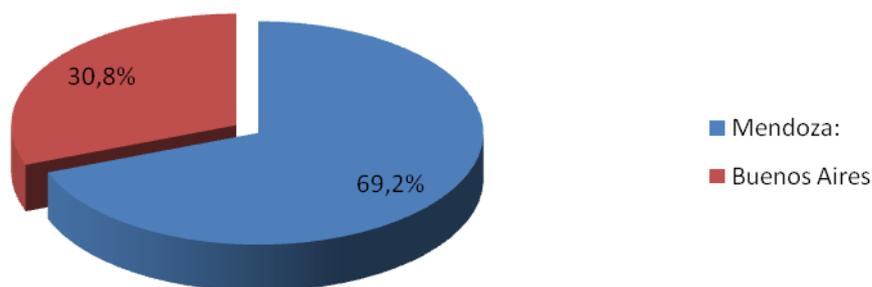
**Gráfico 4: Realizadores audiovisuales según nivel educativo**



Fuente: elaboración propia

Al analizar la formación educativa surge una variable a tener en cuenta: ¿cuál es la procedencia de las instituciones educativas superiores en las que se formaron los realizadores ganadores? Esta pregunta resulta esclarecedora, ya que un porcentaje importante de los mismos (30,8%) tuvo la posibilidad de abandonar la provincia para realizar sus estudios superiores en Buenos Aires, estableciendo vínculos profesionales y personales en la capital. Sin embargo, el porcentaje de aquellos que permanecieron en la provincia y accedieron a instancias de formación local es alto, ya que corresponde al 69,2%, según consta en el Gráfico 5:

**Gráfico 5: Procedencia de las instituciones educativas superiores**



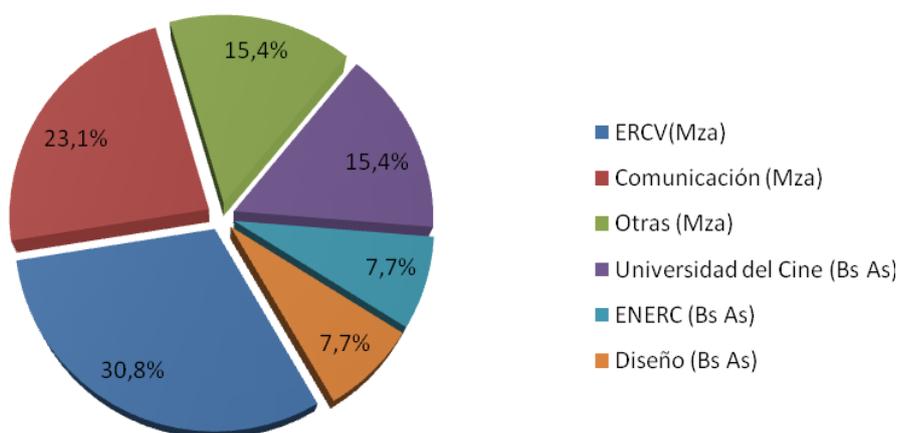
Fuente: elaboración propia

Finalmente, buscamos conocer cuáles son las principales instituciones educativas a las que corresponde esta proporción. Si analizamos el ámbito mendocino, la Escuela Regional de Cine y Video (ERCV) agrupa a la mayor cantidad de realizadores (30,8%), tanto a aquellos que completaron alguna de sus carreras como a los que tienen asignaturas pendientes. En segundo lugar encontramos a la carrera de Comunicación

Social de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Cuyo; con un 23,1% del total. El 15,4% corresponde a carreras varias, no relacionadas directamente con la industria audiovisual.

En cuanto a las carreras de Buenos Aires, encontramos que el 15,4% de los realizadores completó su formación en la Universidad del Cine; el 7,7% asistió a la Escuela Nacional Experimental de Realización Cinematográfica (ENERC); e igual porcentaje se vinculó con la carrera de Diseño de la Universidad de Buenos Aires.

**Gráfico 6: Desglose por institución**



Fuente: elaboración propia

### c) Experiencia laboral

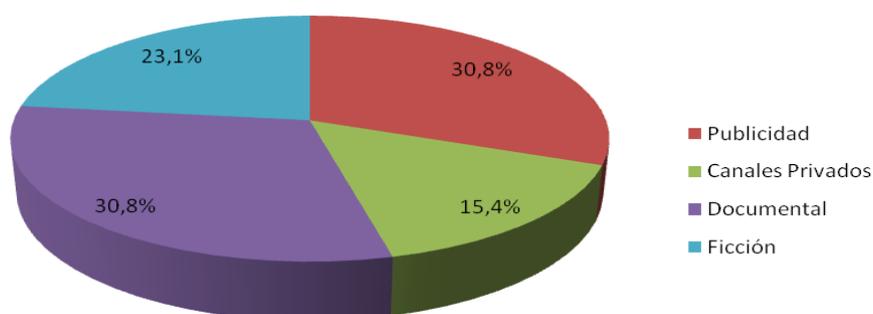
El último ítem a tener en cuenta se relaciona con la experiencia de los realizadores entrevistados, haciendo referencia a su área específica de trabajo audiovisual y hacia al lugar geográfico en donde se formaron en mayor medida.

En cuanto al área de trabajo audiovisual, el 30,8% se formó a través del trabajo documental. Podemos identificar a este grupo con el de los trabajadores egresados de Comunicación Social, en los que se evidencia también una postura de mayor compromiso político que el de los otros grupos. En igual porcentaje, 30,8% restante se identifica con el rubro publicidad, este sector está más vinculado con los trabajadores dedicados al cine. En muchos de los casos, los ingresos generados a través de la publicidad eran destinados a la autofinanciación de proyectos personales.

Otro porcentaje importante, el 23,1% de los realizadores ha participado en proyectos de ficción, en la mayoría de los casos asociado a un rubro de trabajo determinado (dirección, producción, iluminación, etc.). En cuanto al 15,4% restante, se

compone de aquellos trabajadores cuya experiencia previa está relacionada a los canales privados: suelen ser profesionales más versátiles en cuanto a los rubros técnicos en los que han participado, y a la cantidad de géneros de trabajo en los que se han desempeñado.

**Gráfico 7: Área de trabajo audiovisual**

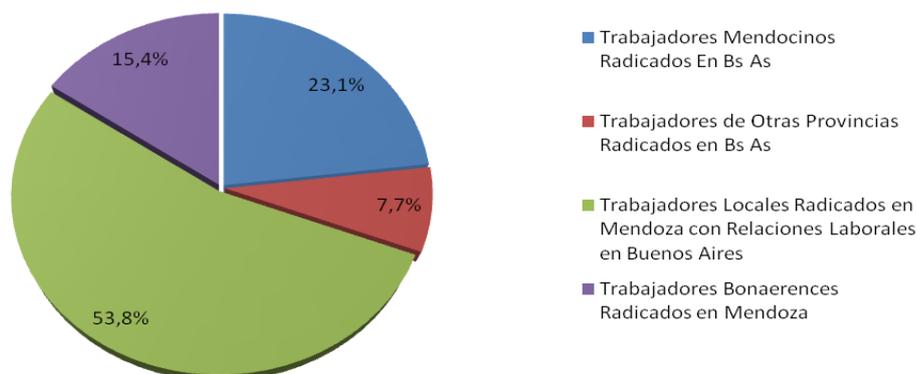


Fuente: elaboración propia

Otra variable importante a analizar está constituida por el lugar de experiencia laboral de los realizadores, es decir, el ámbito en el que se formaron profesionalmente. En el 23,1% de los casos encontramos a trabajadores mendocinos radicados en Buenos Aires por períodos de tiempo de entre 5 y 15 años. En muchos casos se trata de aquellos estudiantes provincianos que se fueron a estudiar a la capital, tanto de Mendoza como de otras ciudades del interior (7,7%). El grueso de la torta está ocupado por el 53,8% correspondiente a los trabajadores locales que no abandonaron su lugar de origen, pero que mantuvieron fluidas relaciones con proyectos situados en Buenos Aires. El 15,4% restante corresponde a trabajadores bonaerenses radicados en Mendoza en los últimos años, tanto por motivos personales como profesionales.

En su totalidad los entrevistados señalaron la conveniencia de estar más vinculados a la producción local a partir del lanzamiento de los Planes de Fomento y de los canales de televisión pública.

**Gráfico 8: Lugar de experiencia laboral**



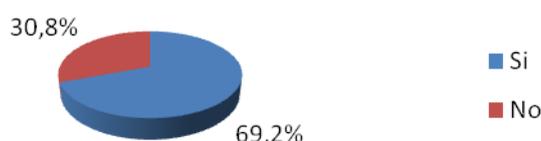
Fuente: elaboración propia

### **El Plan de Fomento**

*Antecedentes: Participación previa en proyectos financiados por el Estado*

En este apartado buscamos registrar aquellas políticas de fomento anteriores a la ley de servicios audiovisuales y al Plan de Fomento, para comprender el impacto de este concurso en el ámbito local. En primer lugar, es importante destacar que el 69,2% de los entrevistados había participado alguna vez de políticas de fomento, mientras que el 30,8% restante se presenta por primera vez a un concurso público. Es decir, una cantidad considerable de nuevos actores tienen acceso a esta política pública.

**Gráfico 9: Participación en proyectos previos financiados por el Estado**



Fuente: elaboración propia

En cuanto a las fuentes de financiación, hemos decidido sintetizarlas de acuerdo a cuatro categorías: el Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales (INCAA), el Gobierno Provincial de Mendoza, el Gobierno Nacional y otros actores varios. En el primer caso, se menciona el concurso denominado "Quinta Vía", o "Vía Digital", concurso cuyos requisitos eran de relativo fácil acceso a fondos para filmar documentales en el interior.

Uno de los realizadores entrevistados comenta:

Pertenezco a la organización DOCA<sup>69</sup>, mediante la cual logramos flexibilidad en las posibilidades de financiar documentales digitales a través de la presión y la militancia. Siempre hemos tratado de contar historias que si no tuvieran financiamiento estatal no habría posibilidad de filmarlas, porque no interesan al mercado privado; y mucho menos en Mendoza (...) (Código 09, 2014, entrevista).

En cuanto a los realizadores con acceso a la quinta vía, representan el 18,8% del total. De acuerdo con la segunda forma de financiación, el Gobierno Provincial ha destinado fondos a la actividad audiovisual, representando el 43,8%. Las políticas mencionadas por los actores incluyen al Fondo Provincial de la Cultura (Código 02, 2014, entrevista); la gobernación, la legislatura, los distintos municipios, (Código 09, 2014, entrevista), concursos varios y festivales (Códigos 03 y 13, 2014, entrevistas).

Un dato curioso que surgió en esta instancia es la existencia de una clínica o instancia de capacitación brindada en 2006 por el INCAA y el Instituto de Desarrollo Industrial, Tecnológico y de Servicios (IDITS)<sup>70</sup>. En esta capacitación los realizadores participantes aprendieron a realizar una carpeta de proyecto audiovisual de nivel profesional, lo cual era para muchos un conocimiento estratégico. Esta capacitación significó un punto de quiebre ya que luego de la misma surgieron tres proyectos de largometraje que se filmaron posteriormente con fondos del INCAA (Códigos 09 y 13, 2014, entrevistas).

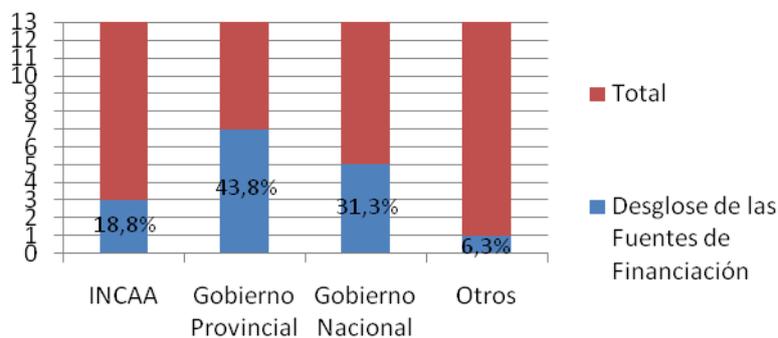
Continuando con el tercer ítem, el 31,3% está vinculado con el Gobierno Nacional, a través del Fondo Nacional de las Artes (Códigos 02 y 03, 2014, entrevistas), el Concurso del Bicentenario (Código 09, 2014, entrevista), y los documentales financiados a través de distintos organismos del Estado con temáticas específicas como diversidad, violencia, educación, etc. (Código 05, 2014, entrevista). Finalmente, en el rubro "Otros" debemos mencionar el aporte de instituciones tales como fundaciones (Código 09, 2014, entrevista).

---

<sup>69</sup> Asociación de Documentalistas Argentinos. Página web: [http://docacine.com.ar/wppress/?page\\_id=74](http://docacine.com.ar/wppress/?page_id=74)

<sup>70</sup> Con el apoyo del Ministerio de Economía provincial y la Secretaría de Cultura, se desarrollaron tres Foros de Industrias Culturales, cuyos resultados se plasman en el Plan Estratégico Sector Industrias Culturales lanzado el 22 de Agosto de 2007. Disponible en [http://www.idits.org.ar/foroIC/Descargas/AMCAA\\_Economia\\_Creativa.pdf](http://www.idits.org.ar/foroIC/Descargas/AMCAA_Economia_Creativa.pdf)

**Gráfico 10: Fuentes de financiación**



Fuente: elaboración propia

Una pregunta clave que pudimos plantear a los entrevistados hace referencia a sus opiniones con respecto al alcance de las políticas anteriores y los cambios que se generan a partir del Plan de Fomento. En todos los casos se afirma la inexistencia de una política previa específicamente destinada al audiovisual y con un impacto significativo, especialmente de forma federal. Un interesante testimonio afirma:

Siempre han existido con anterioridad a esta política intentos aislados, que tuvieron buenas intenciones pero que no prosperaron en el sentido de poder pensar en crecer como industria cultural. Una cosa es ser una industria cultural y otra cosa es creer que tengo que fomentar ciertas expresiones artísticas (...) Es importante la dimensión que cobraron los concursos en términos económicos, para poder equiparar estas producciones a lo que es la industria más privada (...) Es decir, poder competir con los canales privados, las productoras, las majors, etc. (Código 07, 2014, entrevista).

#### *Cambios que se generan en el ámbito local*

En este apartado mencionaremos que en los entrevistados se evidencia una asociación de causa-efecto entre la ley de medios y el Plan de Fomento a la Televisión Digital Abierta. Además, se mencionan una serie de cambios que se producen en el sector local como resultado de esta política:

##### **- Impacto económico**

Luego de filmar las series, los realizadores ganadores aseguraron en su mayoría que esto les significó generar contactos profesionales y comerciales importantes. En el primer caso, se produjeron vinculaciones con equipos de trabajo locales y nacionales, y se ampliaron las relaciones laborales. En el segundo caso, muchos de los ganadores consiguieron contratos de exhibición con canales locales, nacionales e internacionales. (Código 01, 2014, entrevista).

Esto nos abrió la cabeza de distintas maneras, se abrieron mercados para la presentación de proyectos en Buenos Aires. Fuimos a encuentros del Doc-mitting, que es un mercado anual de compra-venta audiovisual, y logramos vender nuestros productos a compradores importantes (Código 09, 2014, entrevista).

También se destacó positivamente el rol del BACUA, a través del cual es posible que los canales nacionales o locales tengan acceso a los productos audiovisuales y decidan transmitirlos en su programación, en el caso de los privados, para cumplir el porcentaje establecido por la ley (Código 08, 2014, entrevista).

Además, se produjo un aumento de la producción local (Códigos 01, 02 2014, entrevista). Debido a esto, el sector audiovisual pasa a ser una alternativa de trabajo viable, una "salida laboral real". Esto lleva a que se produzca mayor inversión en equipamientos para suplir las necesidades existentes (Código 02, 2014, entrevista). Finalmente, se destaca que los concursos tuvieron impactos positivos en el aprendizaje de instancias como: el manejo de un presupuesto, el pago de buenos sueldos por rubros, y el aumento general del trabajo.

Nosotros le decimos a los pibes: en 3 años han trabajado mucho más de lo que nosotros trabajamos una década, y han llegado a conocimientos que ni soñábamos. Es impensable sin el impulso de la TDA, la ley de medios, los nuevos canales y los planes de fomento (Código 10, 2014, entrevista).

#### - Impacto en la federalización

Todos los entrevistados sin excepción consideran que el plan ha tenido un impacto positivo en la federalización de los recursos que el estado invertía en la comunicación audiovisual. Según un testimonio:

Recuerdo un encuentro de documentalistas que se hizo en Buenos Aires y había un documentalista porteño totalmente enojado con el federalismo. Decía: y ahora que, ¿nos vamos a tener que ir a vivir todos a las provincias? porque la cantidad de premios que se entregaban eran por regiones, y ellos actuaban como una región más. Al ambiente audiovisual concentrado en Buenos Aires les es muy difícil entender el federalismo, ellos creen que son federales hablando de cosas nuestras. y el federalismo se da con temáticas federales pero producidas federalmente también (Código 07, 2014, entrevista).

Otro aspecto positivo que se destaca es la posibilidad de difundir otras historias, invisibilizadas por el sector comercial (Códigos 03, 07, 2014, entrevista), desde una

"óptica local" (Código 08, 2014, entrevista). En cuanto a los aprendizajes que se desprenden de la experiencia de producir y filmar la serie, se destaca un aumento en la profesionalización en cuanto a la calidad de las producciones televisivas en los aspectos narrativos y técnicos (Código 06, 2014, entrevista)

La formación de Mendoza es cinematográfica. La forma de escribir para televisión es diferente, los guionistas-directores se pusieron a trabajar pensando en televisión(...) La gente se empezó a capacitar desde el trabajo (Código 02, 2014, entrevista)

Otro elemento a resaltar es la posibilidad que tuvieron los realizadores sin experiencia previa de participar en el concurso en distintos roles:

Lo que vino a hacer el plan de fomento es abrir la canilla de financiación para gente que no tenía experiencia, un canal atrás, una productora formal (...) Fue un riesgo que tomo el instituto, un riesgo necesario, porque no había manera, no había posibilidad (...) antes de TDA vos tenías que tener un productor en Buenos Aires, alguien que estuviera siempre ahí (Código 11, 2014, entrevista)

Finalmente se menciona que el Plan de Fomento significa una posibilidad concreta para los realizadores mendocinos radicados en Buenos Aires de regresar a la provincia y producir de forma independiente (Código 12, 2014, entrevista).

### *El Concurso y sus bases*<sup>71</sup>

A fines de esta investigación también es necesario tener en cuenta algunas de las bases comunes a los concursos "Series de Documentales Federales" y "Series de Ficción". Éstas son:

1. Definición: es un concurso de fomento audiovisual cuyo objetivo principal es "desarrollar las capacidades profesionales de directores, productores y guionistas independientes de las seis regiones del país; fomentar la producción de contenidos para la televisión digital en todo el territorio nacional a fin de promover la diversidad cultural propia de sus diferentes regiones" (...), y la generación de empleo.
2. La distribución por regiones: La competencia se dará entre los proyectos que pertenezcan a la misma región del país. Las provincias estarán agrupadas en seis regiones: 1) Región Centro Metropolitano: Provincia de Buenos Aires, Ciudad Autónoma de Buenos Aires; 2) Región Centro Norte: Córdoba, Santa Fe; 3) Región

---

<sup>71</sup> Las bases de los concursos "Series de Documentales Federales" y "Series de Ficción Federales" se encuentran disponibles en [http://www.incaa.gov.ar/castellano/home/contenidos\\_tvdigital.php](http://www.incaa.gov.ar/castellano/home/contenidos_tvdigital.php)

Noreste Argentino - NEA: Misiones, Corrientes, Chaco, Formosa, Entre Ríos; 4) Región Noroeste Argentino - NOA: Salta, Jujuy, Catamarca, Tucumán, Santiago del Estero. 5) Región Nuevo Cuyo: San Luis, San Juan, Mendoza, La Rioja; 6) Región Patagonia: La Pampa, Río Negro, Chubut, Neuquén, Santa Cruz, Tierra del Fuego, Antártida, Islas Malvinas y del Atlántico Sur.

3. Se establecen las bases para la conformación de un jurado, al mismo tiempo que se brindan los detalles de la instancia de clínica por la que deberán atravesar los proyectos seleccionados, y el régimen de tutores a cargo de cada proyecto.

Antes de continuar con este apartado, queremos dejar en claro una salvedad que consideramos importante tener en cuenta: el concurso ha experimentado cambios en sus diferentes ediciones, sin embargo las bases fundamentales que se destacan en esta investigación son comunes a los llamados 2010, 2011 y 2012. Según una visión crítica:

Al comienzo estaba armado de una manera... sin mucho criterio, y sin ningún tipo de control de nada: estética, propuesta, contenido; salvo lo económico. El resultado es que no lo veía nadie (...) Y vos decías: ¿tanta plata, para qué? (Código 01, 2014, entrevista)

Otro testimonio señala:

Las bases se fueron complejizando, sobre todo en las entregas de lo técnico. La forma de liberación de las cuotas también es menos flexible de lo que fue el primer concurso, pero es entendible la responsabilidad que implica el manejo de fondos públicos. Ahora se entrega en cuotas, en el primero te daban de una el 90% del dinero (Código 07, 2014, entrevista).

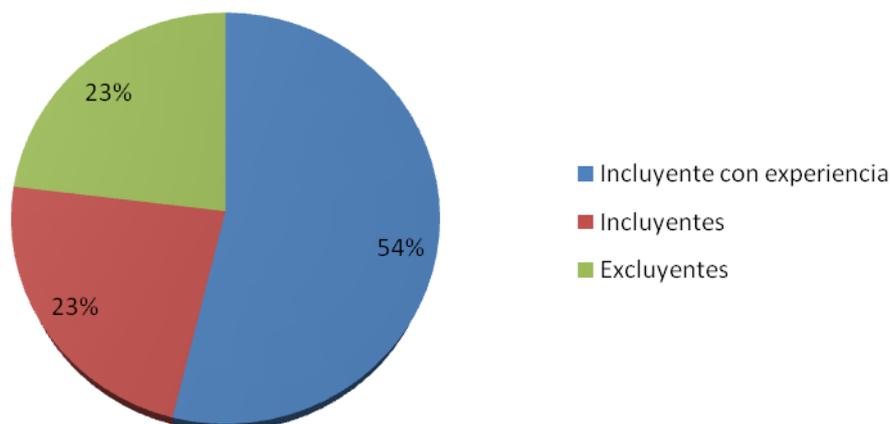
Una vez aclarado este punto, mencionaremos que una pregunta clave que surgió en el diálogo con los realizadores tiene que ver con su opinión respecto a las posibilidades de inclusión de numerosos actores sociales que genera la política pública. Podemos agrupar estas opiniones en diferentes categorías:

- Incluyentes: accesibles a cualquier persona, incluso sin experiencia, ya que el requisito consiste en el armado de una carpeta (23%)

- Incluyentes con experiencia profesional previa o capacitación: Aquí se sitúa el 54% de los entrevistados, ya que consideran indispensable para ganar el concurso contar con formación previa y con experiencia profesional.

- Excluyentes, sólo para profesionales: según este grupo representado por el 23% entienden que el concurso no debería estar destinado a cualquier persona, sino a trabajadores de alto nivel.

**Gráfico 11: Bases según participación**



Fuente: elaboración propia

A continuación examinaremos cuáles son las posturas de los actores respecto a uno de los ítems claves en las bases: la distribución por regiones, cuyo impacto es lograr la federalización de la política pública. Los resultados se agrupan en:

- Aumenta la federalización: es considerada como una medida necesaria para romper con el centralismo porteño (Códigos 07, 10 y 14, 2014, entrevista).

- Federaliza la producción pero la concentra en los polos más desarrollados (Códigos 11 y 12; 2014, entrevistas)

Mi experiencia me da la pauta de que Mendoza puede ser como el polo de la región, entonces para el riojano puede ser difícil competir con el mendocino. Eso ya es una cuestión de política de estado decir "hacemos 19 regiones" en vez de 9. Ideas tenemos todos, y la televisión esta para todos, no es tan complicado (Código 11, 2014, entrevista)

- La federalización es insuficiente (Códigos 08 y 09, 2014, entrevistas)

Creo que todavía no se federaliza lo suficiente, y creo que no todos están representados ni todos tienen la posibilidad. En la región Nuevo Cuyo Mendoza siempre se lleva todo, le lleva años luz a La Rioja, muchos años luz a San Juan. Ahí es cuando la ley y los que la gestionan, tienen que empezar a hilar fino, hay que empezar a diferenciar los distintos focos de crecimiento y producción (Código 08, 2014, entrevista).

También tendremos en cuenta ciertos mecanismos de control y selección que el instituto aplica con respecto a los concursos. Estos son:

- En caso de presentar una carpeta de proyecto que resulte seleccionada, el Instituto de Cine les brinda a los realizadores una instancia de "clínicas", en las que se plantean devoluciones y aportes a cada proyecto. Luego de ésta instancia los proyectos pasan a coronarse ganadores o a quedar descartados. Los realizadores que participaron de las clínicas destacan su impacto positivo en su formación profesional como una instancia "fructífera" (Códigos 05 y 13, 2014, entrevistas), ya que obtienen devoluciones de guionistas, productores y directores de alto nivel profesional, que evalúan la aptitud y la viabilidad del proyecto (Códigos 04 y 03, 2014, entrevistas).

- Luego de superada la instancia de clínica y resultar los proyectos seleccionados para su filmación, en Instituto le asigna a cada equipo de trabajo un "tutor", encargado de resolver las inquietudes que resulten necesarias en cada proyecto y aportando su sugerencias. Los resultados de la relación entre realizadores y tutores son variados:

Se pone un tutor para cada proyecto, en el primer caso nos tocó uno muy bueno, me enseñó a hacer simple algunas cosas que yo creía más complicadas. Es un recurso bueno tener un contacto directo para resolver consultas. La relación fue bastante fluida, había contacto directo con Acción Federal (Código 02, 2014, entrevista).

Con lo único que tuvimos mala suerte fue con el tutor, era de otra provincia y vino sólo dos veces. Teníamos muchas preguntas y fue difícil la comunicación. A otras series les pasó que el tutor era de acá, sería mejor preparar los tutores locales para trabajar en una relación más fluida (Código 13, 2014, entrevista).

Una vez filmados los proyectos, los ganadores tuvieron distinto grado de continuidad en su relación con el Instituto, de acuerdo al interés que esto representara en cada caso. Sin embargo, la mayoría destacó haber sido convocado posteriormente para nuevos concursos, capacitaciones, debates (Código 01, 2014, entrevista); y en otros casos, haber sido convocados para participar como jurado regional (Código 07, 10, 11 y 12, 2014, entrevista).

### *Realizadores audiovisuales según visión de la producción audiovisual como espacio de ciudadanía*

Este es el apartado más relevante de nuestra investigación, ya que en él se plasman las diferentes visiones del trabajo audiovisual como espacio de ciudadanía, que tienen los realizadores audiovisuales locales. Existen tres criterios en los que pudimos englobar las respuestas:

a) Ciudadanía entendida como una mayor participación de actores sociales, a través de instancias de capacitación audiovisual (Códigos 01 y 08, 2014, entrevista). También se propone que la ciudadanía se pone de manifiesto al visibilizar "a la gente" común en la producción audiovisual, por ejemplo como extras (Código 13, 2014, entrevista).

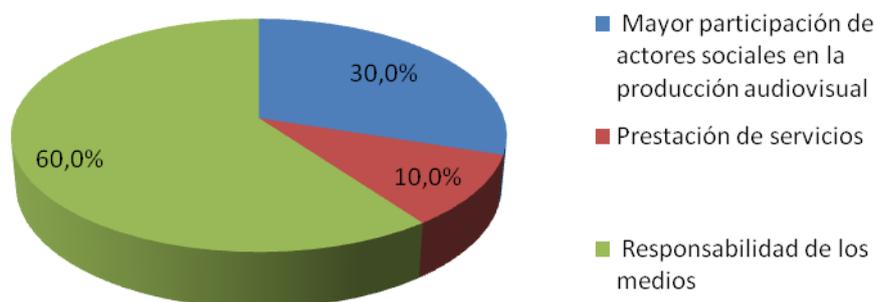
b) Ciudadanía entendida como un espacio que puede beneficiarse de la industrialización audiovisual, mediante la prestación de servicios como alquiler de locaciones, transporte o catering (Código 02, 2014, entrevista)

c) Como una responsabilidad de los medios de comunicación de ofrecer contenidos variados al espectador: los realizadores funcionan como una comunidad ilustrada o experta, que dada su formación técnica y la orientación del concurso, además de sus experiencias personales, pueden producir estos "contenidos ciudadanos" para el espectador, mediante los cuales es posible "ampliar los imaginarios disponibles, dar espacio a otras voces" (Códigos 05 y 06, 2014, entrevista). Los canales de televisión son necesarios en este esquema como intermediarios (Códigos 03, 10 y 11, 2014, entrevista)

Creo que se construye ciudadanía desde generar un buen contenido, un contenido de calidad, pensando siempre en la audiencia. Los medios masivos de comunicación se retroalimentan de la respuesta del espectador (Código 08, 2014, entrevista).

Luego de procesar esta información en el Gráfico 12, podemos observar que más del 60% de los entrevistados considera a la ciudadanía como un espectador, sin posibilidades de acceder a la producción audiovisual, exceptuando a aquellos que puedan pasar por las instancias de formación necesarias.

**Gráfico 12: Visiones de ciudadanía**



Fuente: elaboración propia

### *Relaciones de poder*

En cuanto a los tres ítems planteados (condiciones de producción, acceso a recursos técnicos y humanos, y formación educativa y laboral), evidenciamos en las respuestas de los realizadores una concepción bastante homogénea: se trabajan con recursos similares, se adquiere nuevo equipamiento (Códigos 01 y 05, 2014, entrevista) y se produce una rotación constante de los grupos profesionales, por lo cual todos se reconocen en el ámbito profesional.

Existe permeabilidad de equipos de trabajo. Los mismos que trabajan en una productora trabajan en otra, es muy permeable, estamos generando proyectos juntos todo el tiempo, eso fluye (Código 03, 2014, entrevista).

Numerosos equipos de trabajo estuvieron conformados por equipos locales (Códigos 03, 04, 06, 09, 10 y 13, 2014, entrevistas). En algunos casos se recurrió a realizadores de San Luis y de Buenos Aires para cumplir los roles de trabajo en las filmaciones, argumentando falta de calidad técnica local, o imposibilidad de contratar técnicos locales debido al alto nivel de ocupación (Códigos 02, 08 y 12, 2014, entrevistas). Finalmente, es posible recurrir al alquiler de equipamientos en la Escuela de Cine o en casas productoras, para lo cual es necesario llegar a una organización con el resto de los realizadores que deseen utilizar estos recursos. En algunos casos, fueron alquilados equipos de Buenos Aires (Código 03, 2014, entrevista).

Este grupo en general se caracteriza por el apoyo a la ley de servicios audiovisuales, se consideran los beneficiarios directos de la política pública. Un dato interesante a tener en cuenta es que muchos de los realizadores que resultaron ganadores

actualmente se desempeñan como personal de los canales públicos locales (Código 09, 2014, entrevista)

### *Mecanismos de confrontación/ competencia*

En la mayoría de los casos destaca una actitud general de los realizadores de generar asociaciones locales y de compartir la experiencia (Código 01, 2014, entrevista): "La competencia es admirable, muy primer mundo, muy civilizado. En la última clínica estábamos todos, fue un gran día que la pasamos re bien y luego ganaron aquellos con los mejores proyectos" (Código 08, 2014, entrevista).

También se evidencia la conformación de equipos de trabajo relativamente estables, ciertas "afinidades" o preferencias a la hora de organizar un proyecto audiovisual (Código 03, 2014, entrevista), mientras que también se han generado "algunas rispideces" (Código 06, 2014, entrevista).

Hay afinidades, siempre laburo con la misma gente. Trabajo con dos o tres técnicos por rubro. Hay equipos de trabajo. Creo que entre esos pequeños grupos no hay celos. Entre los grandes, hay grandes rivalidades (Código 03, 2014, entrevista)

En cuanto a las estrategias de adaptación y negociación, muchos de los realizadores reconoce que conociendo la orientación del concurso es posible preparar de antemano ciertos guiones con mayores posibilidades de resultar seleccionados (Códigos 01, 02, 04, 05, 06, 10, 12 y 13, 2014, entrevista). Como afirma un entrevistado: "No conozco a nadie que haya presentado un documental sobre la minería contaminante. Para que me voy a poner a laburar 2 meses en una carpeta que no trata una temática que le interese al gobierno" (Código 01, 2014, entrevista).

Las narrativas más mencionadas son: problemáticas sociales, derechos humanos, historias de color local, y programas culturales. Un testimonio adopta una postura autocrítica frente a esto:

Es cierto que en el caso de los concursos se privilegian ciertas miradas o temáticas, pero quizás no provenga del Instituto, sino de los mismos realizadores en el intento de ganar. Creo que hay una función crítica que es lo más maravilloso que puede tener el audiovisual, que en estos años se ha borrado totalmente. Filmamos más, filmamos en forma más federal, pero todos firmamos lo mismo. Todo es políticamente correcto (Código 10, 2014, entrevista).

## **Instancias locales de producción ciudadana**

Mencionamos previamente que los realizadores que acceden al Plan de Fomento conforman un grupo relativamente homogéneo, y con vínculos personales y profesionales previamente establecidos. Sin embargo, al entender a la ciudadanía comunicativa como una dinámica relacional de poder entre actores que buscan obtener los beneficios de la política pública, intentaremos esbozar de forma primaria las relaciones que se generan entre los realizadores audiovisuales y otros grupos, en espacios de disputa concretos, como pueden ser las instancias de capacitación y fomento como el Polo Audiovisual Cuyo, y los nuevos canales públicos de televisión.

### *Polo Regional Cuyo y Nodo Audiovisual Mendoza*

El año pasado fui responsable de producción del Nodo Mendoza. ¿En que se transformó ese espacio? En un espacio lleno de aves de rapiña que querían ver como curraban ahí. Cuando hablo de aves de rapiña hablo de mis compañeros de formula, los realizadores de Mendoza, que tienen productoras armadas. Eso fue una batalla durísima, tan dura que yo termine renunciando. Finalmente quedo la gente que no tiene posibilidades de participar del INCAA, de los concursos (Código 03, 2014, entrevista).

Es interesante destacar cómo el Programa Polos y Nodos Audiovisuales se transformó en un espacio de disputa en el que pudimos evidenciar el choque entre las distintas instancias de producción ciudadana por el acceso a la política pública, entendida para algunos grupos como una capacitación y para otros como un espacio en el que podían ejercerse vínculos profesionales.

En una entrevista con Matías Quinteros, Coordinador desde 2010 del Polo Regional Cuyo (en cual incluye a las provincias de Mendoza, San Juan y La Rioja) destaca como ejes estratégicos del programa:

a) La producción de contenidos: En esta instancia se elaboró un plan de producción pensado como un "integrador" de distintos actores, como guionistas y técnicos. El resultado fue la filmación de 5 series, las cuales integran el BACUA y circulan en los canales públicos al igual que las series producidas por el Plan de Fomento.

b) La capacitación en roles para la producción de televisión: En 2010, 2011 y 2012 se brindaron unas 30 capacitaciones en total, en rubros como sonido, guion, dirección, producción, dirección de actores, etc.

c) La metodología de trabajo implicaba reuniones en las que las distintas instancias dialogaban y buscaban llegar a acuerdos en cuanto a los proyectos a financiar y a su realización. A su vez, también podían asociarse distintos profesionales que buscaran ejercer determinados roles profesionales (camarógrafos, guionistas, etc.). Esto daba lugar a la conformación de un grupo muy heterogéneo. En palabras de uno de los realizadores entrevistados:

Con el tema de los Nodos y Polos hubo una cosa muy extraña. Algunos compañeros profesionales o realizadores se terminaron yendo porque lo veían como un espacio más de la ciudadanía, los titiriteros votaban, los teatreros... era un espacio que se había abierto para otros (Código 11, entrevista, 2014).

En este sentido, Quinteros menciona que una de las grandes falencias del programa en cuanto a sus resultados fue la imposibilidad de "conglomerar a las productoras que ya venían trabajando en el sector". En cambio, el Polo terminó integrando a "aquellas personas que tenían la voluntad de meterse en el sector, que vinieron a aprender, sin mucha trayectoria ni experiencia". Esto es valorado negativamente por las demoras ocasionadas en la elaboración de los productos y las dificultades para cumplir con estándares de calidad (Matías Quinteros, 2014, entrevista).

### *Canales públicos*

En una entrevista realizada con Ariel Direse, Coordinador del Plan de Fomento a nivel nacional, el funcionario del INCAA menciona la necesidad de retroceder en las políticas de financiación:

La idea es ir generando mecanismos para que los organismos dedicados a la producción de contenidos puedan implementar la política directamente sin depender del Ministerio. La idea es que la producción se auto sustente, que se generen contenidos propios independiente de los planes. El principal objetivo es dar el puntapié inicial a la ley (Direse, 2014, entrevista).

De esta manera, los canales pasan a tener un rol fundamental, se convierten en protagonistas, ya que pasan a ser los principales productores y reguladores de la

comunicación pública en la provincia. Cristian Pellegrini, Gerente de Co Producción de Acequia TV, sostiene que uno de los grandes desafíos que tiene un canal público es la auto sustentabilidad, a través de la competencia por la pauta publicitaria y del diseño de mecanismos de producción propios:

El sistema consiste en que los productores independientes, sea del tamaño que sea, se acerquen al canal y presenten su idea. Si se adecúa al perfil pasamos a hacer un piloto. Los productores asumen los costos para cobrar posteriormente lo de la publicidad. Otros canales cobran el espacio, nosotros lo aportamos (Pellegrini, 2014, entrevista).

Otro desafío de los canales públicos, según palabras de sus directivos, es "la generación de ciudadanía". En este punto, tanto Cecilia Agüero (Dirección General, Señal U) como Cristian Pellegrini (Gerente de Co Producción, Acequia TV) destacaron la importancia del rol de los contenidos, los cuales deben ser plurales, diversos, y de calidad, para promover la formación de un "sentido crítico", alternativo al que generan los canales comerciales. En este sentido, evidenciamos nuevamente una visión más cercana al derecho a la información, en la que los canales son el nexo fundamental entre los realizadores y "los ciudadanos".

En las entrevistas logradas pudimos constatar que no existe ninguna iniciativa de articulación entre los canales y otras instancias de producción ciudadanas, como los sectores comunitarios, aunque no se descarta la posibilidad de asociaciones futuras. Esto nos lleva a plantearnos quiénes son finalmente los que participan de la producción de contenidos de dichos canales, ya que se evidencia la presencia de gran parte de los realizadores ganadores del Plan de Fomento, los cuales ocupan en muchos casos cargos gerenciales. Al respecto, los entrevistados mencionan: la necesidad de contar con personal experimentado en la realización, la cantidad de puestos de trabajo que necesitan cobertura, una relación generacional, coincidencias ideológicas, etc.

### *Canales comunitarios*

Durante la experiencia de trabajo de campo en Mendoza, se hizo cada vez más evidente la necesidad de incorporar a estos actores al análisis, a los que podríamos considerar como los más críticos con respecto a los resultados de la implementación de la legislación. Además, en este grupo se nuclean los principales militantes por el derecho a la comunicación que participaron del proceso previo a la sanción de la ley, en torno a la

Red Nacional de Medios Alternativos<sup>72</sup>. En una entrevista colectiva realizada con los integrantes del único canal comunitario de la provincia, Giramundo TV<sup>73</sup>, se mencionaron las siguientes críticas:

- La falta de reconocimiento de los medios comunitarios como medios públicos: la ley de servicios audiovisuales coloca a estos canales en la categoría de "privados sin fines de lucro", compitiendo por el otorgamiento de las frecuencias correspondientes al 33% del espectro con iniciativas de fundaciones, iglesias y otros actores. No se plantea una categoría especial en la que se tengan en cuenta las necesidades específicas y las características de estas instancias de producción, la mayoría de las veces autofinanciada.
- La falta de voluntad política de la Autoridad Federal de Comunicación Audiovisual (AFSCA) en generar avances en el plan técnico de frecuencias y en otorgar las autorizaciones solicitadas:

En octubre de 2013 vinieron del AFSCA a hacer una inspección del canal y si cumplíamos todos los requisitos íbamos a ser autorizados como televisora de baja potencia. Nos dijeron q estaba todo bien y que íbamos a recibir la autorización en febrero. Estamos en mayo y seguimos esperando (Giramundo TV, 2014, entrevista).

- La necesidad imperiosa de otorgar subsidios que permitan a los medios comunitarios estar al aire al aire en condiciones de igualdad frente a los otros medios, especialmente a través de acceso al equipamiento pertinente. Así mismo se plantea la posibilidad de acceder a la pauta oficial y a la pauta publicitaria. Se menciona a instancias de financiación comunitaria como el Fondo de Fomento Concursable para Medios Audiovisuales (FOMECA)<sup>74</sup>.
- Las dificultades que surgen para producir contenidos propios y para cumplir con los parámetros de transmisión de contenidos que establece la ley:

Tratamos de respetar y tener en cuenta lo que establece la ley, pero nos resulta imposible tener un 60% de producción propia. Tenemos tres programas semanales de 1 o 2 hs de duración y realizamos coberturas de distintos eventos barriales. El resto de la programación se llena con cosas que hemos bajado, como dibujos animados, cine, etc. (Giramundo TV, 2014, entrevista).

---

<sup>72</sup> <http://www.rnma.org.ar/nv/>

<sup>73</sup> <http://giramundotv.com.ar/>

<sup>74</sup> <http://www.afsca.gob.ar/que-es-el-fomeca/>

Los entrevistados aseguran haber presentado la solicitud de autorización al BACUA para transmitir contenidos, sin ningún éxito. Tampoco han recibido respuestas a los intentos de articulación con canales públicos, ni tienen contacto con los realizadores audiovisuales locales. Con respecto al Polo Cuyo, los militantes destacan la descalificación de su tarea por parte de otros grupos del sector audiovisual:

Fuimos un tiempo al Nodo pero dejamos de ir porque implicaba trabajo y tiempo y no nos dan las fuerzas. Nos denominan "tirapiedras", no les interesa trabajar con nosotros. No consideran que lo que hacemos es un trabajo. Las políticas son inclusivas para el sector profesional y técnico cercano al gobierno. No nos llaman ni invitan a las capacitaciones, las que logramos hacer fueron desarrolladas por nosotros u otros medios comunitarios (Giramundo Tv, 2014, entrevista).

### **Conclusiones Preliminares: el acceso de los productores locales**

En el caso del Concurso de Plan de Fomento, el crecimiento del sector audiovisual como industria local es indiscutible, al igual que el impacto en la profesionalización, creación de equipos de trabajo y aumento de contratos laborales con rédito económico. También se ha mejorado en la incorporación de equipamiento tecnológico, con el consecuente impacto de recursos humanos técnicos más capacitados.

Por lo tanto, es notable el éxito de la política en su intento por fortalecer las industrias audiovisuales locales. En este sentido, los realizadores audiovisuales del interior son los beneficiarios directos del Plan de Fomento Audiovisual. De acuerdo con todo lo expuesto, podemos concluir que:

a) Los grupos que participan de la nueva distribución de recursos públicos que se origina a partir del Plan de Fomento, son en su mayoría sectores anteriormente vinculados a la comunicación comercial (canales de aire o productoras privadas dedicadas a la publicidad), con formación universitaria.

La participación se amplía más como una expresión geográfica "federal" en la que participan realizadores del interior por primera vez, y no como una expansión hacia otros grupos sociales con menores capacidades y recursos. Se excluye de estas políticas y de la instancia de capacitación a los sectores comunitarios, con los que no existe ninguna articulación, presentando ambas realidades antagónicas.

b) La generación de contenidos públicos abre un nuevo mercado y posibilidades de desarrollo profesional. En contacto con el plan de fomento, estos grupos desarrollan una

idea de la comunicación audiovisual como industria, que legitima la participación de profesionales en este tipo de iniciativas financiadas por el estado.

c) Desde la concepción del Plan de Fomento la ciudadanía es observada como el receptor pasivo al que se destina el producto comunicativo elaborado por núcleos locales, sin que se plantee en dichos productos la incorporación de material creado por los espectadores, procesos de alfabetización audiovisual y articulación con otras instancias de producción ciudadana. En este esquema, los grupos ilustrados se encargan de producir los mensajes y los canales públicos de difundirlos, destinados a una ciudadanía que se relaciona con éstos a través de las pantallas de sus televisores.

d) El estándar técnico adoptado para la producción de contenidos, de calidad en Full HD, implica forzosamente una especialización técnica en la producción, y está orientado a la venta de productos audiovisuales argentinos en el exterior, excluyendo automáticamente a todo aquel que no pueda cumplir con este requisito.

e) Contraponiéndose a la idea, muy presente en el discurso de los concursos, de la ampliación de la diversidad de voces, existen en el Plan de Fomento ciertas temáticas, o ciertas miradas sobre determinadas temáticas, que se privilegian por sobre otras. Por lo tanto, los proyectos que no se adecúen quedan fuera de la posibilidad de la financiación; lo que genera especulación por parte de los participantes del concurso en la orientación de determinados recursos estéticos y narrativos para resultar beneficiarios de la política pública.

No buscamos plantear que se debe excluir a estos grupos de la política pública, ni buscamos negar el impacto positivo del plan de fomento en la repartición federal de los recursos y en la generación de empleo para el sector. Pero no podemos dejar de ignorar que es una determinada visión del derecho a la comunicación la que prevalece en estas instancias, permitiendo el acceso a determinados grupos y excluyendo a otros.

## CONCLUSIONES GENERALES

A lo largo de esta investigación hemos intentado comprender cómo se articulan las políticas públicas de comunicación en Argentina con la participación de diferentes instancias de producción audiovisual ciudadana, en especial los realizadores locales mendocinos. Además, hemos buscado establecer un diálogo entre los conceptos de "comunicación" y "ciudadanía", proponiendo distintas formas de vincular estas dos categorías. Para estructurar con mayor claridad estas conclusiones generales, dividiremos este apartado en tres secciones:

### a) Hallazgos

Uno de los principales hallazgos efectuados, centrado en el plano teórico, es la potencialidad que ofrece el término "ciudadanía comunicativa" para dar cuenta de la influencia que ejercen los distintos actores, colectivos y grupos en la conformación de las políticas públicas; a través de prácticas cotidianas, competencias específicas y espacios de organización política.

En este aspecto, la investigación se centra en la relevancia de la acción de estos grupos, evitando una excesiva focalización en el rol del Estado y las políticas públicas para generar cambios en materia de participación ciudadana. Fundamentalmente, buscamos reforzar la idea de que la ciudadanía comunicacional es una categoría que relaciona a distintos grupos y actores, en la disputa por el acceso a la participación de determinados beneficios.

En este punto nos encontramos con la necesidad de establecer una relación clara entre ciudadanía comunicativa, políticas de comunicación y el derecho a la comunicación. Para ello se hizo indispensable consultar literatura especializada acerca del derecho a la comunicación y sus distintas formulaciones específicas (Loreti, 1995; Camacho, 2007).

En esta triple configuración entendemos a la ciudadanía comunicativa como una forma de ejercicio del derecho a la comunicación, centrada en la participación ciudadana; que puede influir de forma determinante en la configuración de políticas públicas, las cuales a su vez proponen ciertas condiciones para el ejercicio de éste derecho. Dentro de estas políticas públicas, adquieren especial relevancia aquellas

vinculadas con la producción de contenidos audiovisuales, entendidas como un nuevo espacio público determinante en las sociedades globalizadas.

Es así como llegamos a la conclusión de que en toda política pública se plasman ciertas ideas o definiciones específicas del derecho a la comunicación, en la que la ciudadanía está contemplada de diferentes maneras, de acuerdo con la amplitud de los actores que participen en la discusión y las posiciones de poder que logren ocupar.

Si la visión del derecho a la comunicación que logra posicionarse a nivel político es liberal, la política resultante estará ligada a la libertad de expresión y se defenderán políticas con escasa regulación; lo cual evidencia una participación directa de actores del sector privado. Si esta visión está ligada al derecho a la información, el resultado se orientará hacia una regulación de los medios de comunicación y sus contenidos, es decir, el foco estará puesto en el control por parte del Estado. En cambio, si se logra una participación más amplia de actores de la ciudadanía, la política estará orientada hacia el derecho a la comunicación y los procesos de apropiación popular de los recursos comunicativos.

A nivel empírico, uno de los hallazgos más relevantes es la comprobación del impacto positivo del Plan de Fomento en la federalización de los recursos nacionales destinados a la producción audiovisual. En el momento del diseño de esta investigación teníamos la fuerte sospecha de que la mayoría de los ganadores serían de origen bonaerense, radicados en Mendoza para contar con mayores posibilidades de resultar seleccionados.

Sin embargo, a partir de los datos obtenidos en el estudio podemos concluir que un alto porcentaje de los realizadores audiovisuales entrevistados son trabajadores locales, en muchos casos formados en escuelas superiores de la provincia. Es decir que el valor del plan sigue siendo más que considerable, ya que incorpora un grupo de trabajadores sin experiencia previa en el acceso a fondos públicos.

#### b) Objetivos

En esta investigación nos planteamos tres objetivos específicos, acorde con lo desarrollado en los capítulos II, III y IV. El primer objetivo, correspondiente al capítulo II, fue el análisis de las contradicciones que se generan entre ambos instrumentos de política pública: la ley de servicios audiovisuales y la TDA.

En cuanto al cumplimiento de este objetivo, consideramos que es parcial, ya que la impresionante complejidad que requirió el análisis de los instrumentos de política pública, sus reglamentaciones y decretos, y sus bases y concursos, sin duda debería ser abordada por un equipo multidisciplinario compuesto por juristas, comunicadores, politólogos y analistas discursivos, etc. Sin embargo, se logró comprobar que los instrumentos de política pública son divergentes, en cuanto a sus orientaciones políticas, económicas y sociales.

Al respecto, podemos enunciar que las contradicciones son "la explicación entre lo que se considera que debe hacerse, lo que se dice que se hace y lo que se observa en la práctica concreta" (Guber, 2004:69). En el caso de las políticas públicas analizadas, podemos evidenciar una doble dirección en la que se pretende implementarlas: por un lado, se busca generar mayor ejercicio del derecho a la comunicación, a partir de una mayor participación ciudadana en la producción de contenidos; y por el otro se busca el fomento y crecimiento de la industria audiovisual nacional en términos productivos.

No plateamos que sea imposible para una política pública de comunicación abarcar ambos aspectos, seguramente complementarios. Pero no tiene el mismo efecto destinar un instrumento de política hacia un objetivo que hacia otro, ya que en ambos casos, los beneficiarios finales de la política son grupos con diferencias sustanciales, que entran en contradicción.

En cuanto al segundo objetivo, pudimos establecer claros vínculos teóricos entre la noción de ciudadanía comunicativa y la producción de bienes culturales-audiovisuales, en el contexto de las sociedades actuales. Además, identificamos dos modelos de televisión (analógica y digital), con sus correlatos en Argentina. En el primer caso, se da cuenta de un sistema de producción basado netamente en el rédito económico, a la que el espectador accedía sólo como consumidor. En el segundo caso, la intervención del estado busca establecer una regulación en este mercado y cambiar las condiciones de acceso, a través de medidas como las ya analizadas.

La respuesta al impacto de esta intervención son analizadas en el capítulo IV, en el que se intenta explicar las controversias que surgen entre el diseño de los instrumentos y el acceso de los productores locales, a través de un caso de estudio específico: los ganadores del Plan de Fomento Audiovisual en Mendoza.

Luego de analizar el caso en detalle, podemos concluir que el diseño de una política pública basado en una visión específica del derecho a la comunicación, combinada con un fomento a la industria, permite el acceso de determinados productores locales. Estos son aquellos ligados a la comunicación comercial previamente, de alto nivel educativo y con fuertes relaciones laborales y comerciales en Buenos Aires. Otros actores quedan relegados y sus reclamos se ven invisibilizados por la visión positiva que ha tenido el Plan de Fomento en el aumento de empleo y de desarrollo local.

### c) Hipótesis

Hemos intentado, a lo largo de toda esta investigación, demostrar que las controversias que se generan entre los instrumentos de política pública tienen un impacto decisivo en la participación de distintas instancias de producción ciudadanas. La falta de articulación de las políticas públicas en una conducción centralizada promueve un modelo fragmentado de acceso para los ciudadanos, ya que el interés puesto en el desarrollo de la industria audiovisual de alta calidad y su rentabilidad hace indispensable la participación de profesionales; para que el resto de los ciudadanos "espectadores" puedan consumir estos contenidos televisivos.

A nivel del estado la necesidad de centralización ya fue detectada, a través de la conformación de un Consejo de coordinación de Políticas Públicas de Comunicación, mediante el decreto 14/2011<sup>75</sup>. El mismo depende de la Secretaría de Comunicación del Gabinete de Ministros y está destinado, entre otras cosas a "coordinar la implementación de estrategias de comunicación de políticas públicas regionales y sectoriales".

Sin embargo, luego de numerosas llamadas a la Secretaría de Comunicación, no pudimos obtener información más detallada de éste organismo, si bien es posible mencionar una primera reunión efectuada el 25 de febrero de 2011<sup>76</sup>, sin que haya registro de otras actividades. Al parecer aún es necesario que se inviertan recursos con el fin de articular los instrumentos de políticas públicas de comunicación.

---

<sup>75</sup> <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/175000-179999/177864/norma.htm>[24/03/2014 04:41:08 p.m.]

<sup>76</sup> <http://eljocondientes.com/2011/02/25/primera-reunion-del-consejo-de-coordinacion-de-politicas-de-comunicacion-publica/>[03/04/2014 02:20:17 a.m.]

Uno de los planteos más recurrentes de los realizadores locales entrevistados fue la capacidad de generar desarrollo sustentable a largo plazo a través de estas políticas, ya que los cambios en el escenario político pueden generar el fin de la inversión en el sector:

Desde Buenos Aires se nos plantea que tenemos que empezar a movernos solos, y no vivir del Estado. Ahí yo tengo mi objeción. Nosotros cumplimos otro rol, como el que tienen las universidades o el sistema de salud, un rol de comunicación y un rol social del que el estado se tiene que hacer cargo. Los planes de fomento no solo no tienen que desaparecer, sino que se tiene que hacer una política, un verdadero plan de producción audiovisual estatal federal (Código 10, 2014, entrevista)

Coincidimos en la visión de la necesidad de un plan más general e inclusivo, que no dependa de la permanencia de un signo político, y que se instituya como una política pública a largo plazo. Con este fin, es imprescindible iniciar la búsqueda de mecanismos que integren a los sectores comunitarios u otras instancias de aprendizaje a los planes de fomento a la industria. Por ejemplo, se puede establecer la participación de un porcentaje de estos actores en los rodajes de las series, como colaboradores o meritorios.

Es necesario también establecer un riguroso control de quiénes tienen acceso a las instancias de capacitación, para evitar que se concentren sólo en los grupos mejor preparados. Además, sería imperativo lograr una articulación entre los canales comunitarios, el BACUA y los productores locales; para llenar parte de las pantallas con estos trabajos que, en muchos casos, no tienen visibilización. Finalmente, es necesario que los canales públicos y otras instancias de producción ciudadanas puedan encontrarse para intercambiar contenidos, saberes y experiencias conjuntas, entendiendo que esto también es parte de la responsabilidad de generar ciudadanos.

## BIBLIOGRAFIA

- Albornoz, Luis y María García Leiva (2012) *La televisión digital terrestre: Experiencias nacionales y diversidad en Europa, América y Asia*. Primera Edición, La Crujía, Buenos Aires.
- Aguirre, Alix y Nelly Fernández (2013) "Derechos humanos y tecnología comunitaria para la Inclusión social y democratización del conocimiento". *Revista del Consejo de Desarrollo Científico, Humanístico y Tecnológico de la Universidad del Zulia*, Venezuela. (electrónica: [www.virtualeduca.info/ponencias2013/124/zulivirtualeduca2013.docx](http://www.virtualeduca.info/ponencias2013/124/zulivirtualeduca2013.docx)). Visitado 08-10-2014.
- Arana, Edorta (2010) "Nuevos retos en programación". En *La calidad de los contenidos audiovisuales en la multidifusión digital*. Miquel Francés, Josep Gavalda, Germán Llorca, Alvar Peris (Coords.). Pp. 199-212. Barcelona: UOC.
- Arribá, Sergio (2005): "El peronismo y la política de radiodifusión". En: *Mucho ruido y pocas leyes. Economía y políticas de comunicación en la Argentina (1920-2004)*. Guillermo Mastrini (Ed.). Pp. 71-100. Buenos Aires: La Crujía.
- Barañao, Lino (2012). "¿Hacia dónde va la Argentina?". *Revista Medicina*, Vol. 72 N°4. Pp. 339-349. (electrónica: <http://www.scielo.org.ar/pdf/medba/v72n4/v72n4a14.pdf>) Visitado 08-10-2014.
- Barceló, Teresa y Sánchez, María (2010) "La fuga digital. Convergencia de contenidos audiovisuales interactivos en las tres pantallas: televisión, móvil, e Internet". En *La calidad de los contenidos audiovisuales en la multidifusión digital*. Miquel Francés, Josep Gavalda, Germán Llorca, Alvar Peris (Coords.). Pp.181-198. Barcelona: UOC.
- Barnett, Pauline, Tim Tenbensen, Jacqueline Cuming, Clare Alyden, Toni Ashton, Megan Pledger y Mili Burnette (2009). "Implementing new modes of governance in the New Zealand health system: An empirical study", *Health Policy* N°93, pp. 118–27.
- Barrington Moore (1973). *Los orígenes sociales de la dictadura y de la democracia*, Barcelona: Ediciones Penínsulas
- Beltrán, Luis Ramiro (1976) "Políticas nacionales de comunicación en América Latina: los primeros pasos". *Nueva Sociedad*, N° 25, Julio-Agosto. Pp. 4-34.

- Berman, Sheri (2001) "Ideas norms and culture in political analysis". En *Political analysis* Vol. 33. Pp. 231-250.
- Bevir, Mark y David Richards (2009). "Decentring policy networks: a theoretical agenda". En *Public Administration* N° 87. Pp. 3-14.
- Birkland, Thomas y Sarah DeYoung (2013) "Focusing events and policy windows". *Routledge Handbook of Public Policy*, Pp. 175-188. Londres: Taylor & Francis Books.
- Bizberge, Ana; Guillermo Mastrini, y Martín Becerra (2011) "La Televisión Digital Terrestre en Argentina: entre la geopolítica regional y la iniciativa estatal". En: *La transición a la televisión digital terrestre en Iberoamérica: diagnóstico y perspectiva* Manuel Badillo Sierra (Ed.), Pp. 193-222. Quito: CIESPAL.
- Bleich, E. (2002) "Integrating ideas into policy-making analysis". En *Comparative political studies*, Vol. 35. Pp. 1054-1076.
- Bourdieu, Pierre (1990). *Sociología y cultura*, México: Grijalbo.
- Boushey, Graeme (2013) "The punctuated equilibrium theory of agenda-setting and policy change". *Routledge Handbook of Public Policy*, Pp. 138- 152. Londres: Taylor & Francis Books.
- Bressers, Hans y Laurence Toole (2007) "Instrument selection and implementation in a networked context". En *Designing Government*, Eliadis et. al (Eds.), Pp. 132-153. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Bulla, Gustavo y Glenn Postolski (2013) "De miles a millones: la TDA y la exhibición de la producción del cine nacional". En: *Post analógico?* Buenos Aires: Prometeo.
- Busso, Néstor (2011) "La cocina de la ley. El proceso de incidencia en la elaboración de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual en Argentina". Coalición por una Radiodifusión Democrática, Edición independiente. Disponible en <http://www.villamanuelita.org/lacocina/La%20Cocina%20de%20la%20Ley%20.pdf> Consultado el 08/04/2014).
- Caballero, Juan José (1998) "La interacción social en Goffman". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, No. 83 Jul. - Sep. Universidad Complutense de Madrid.
- Calderón, Fernando, Martín Hopenhayn y Ernesto Ottone (1996) *Esa esquivia modernidad. Desarrollo, ciudadanía y cultura en América Latina y el Caribe*. Caracas: Nueva Sociedad, 1° Ed.

- Camacho, Carlos (2007) *Cultura de la transparencia: El derecho humano a la información en el desarrollo de la ciudadanía comunicativa en Bolivia (1997-2007)*. La Paz: COSUDE 1° Ed.
- Campbell, Donald (1986) "Grados de libertad y el estudio de casos". En: *Métodos cualitativos y cuantitativos en la investigación evaluativa*, T. D. Cook y CH. S Reichardt (Comps.): pp. 80- 102. Madrid, España: Ediciones Morata S. L.
- Capano, Giliberto (2013) "Policy dynamics and change: the never-ending puzzle". *Routledge Handbook of Public Policy*, Pp. 451-460. Londres: Taylor & Francis Books.
- Carboni, Ornella (2010) "Consideraciones iniciales sobre el surgimiento y la implementación de la TDT en Argentina: El rol del Estado a partir de la TV pública". Cuarta Conferencia Brasilia ACORN-REDECOM, Mayo 14-15th, D.F., México.
- Castells, Manuel (2005) *La sociedad en red*. Madrid: Alianza Editorial (3ª Edición).
- Cobb, Roger y Ross, Marc Howard (1997) "Cultural Strategies of Agenda Denial: Avoidance, Attack, and Redefinition". Lawrence, KS: University Press of Kansas.
- Córdoba, Liliana (2011) "La Coalición por una radiodifusión democrática: regeneración del espacio público y ejercicio de ciudadanía". *Argumentos*. Revista de crítica social, 13, octubre 2011, Argentina.
- Colombo, Sandra (2011) *La inserción internacional de Argentina durante la presidencia de Néstor Kirchner. Un cambio de época*. Universidad Nacional del Centro de Buenos Aires. Centro de Estudios Interdisciplinarios en Problemáticas Internacionales y Locales. Facultad de Ciencias Humanas – Facultad de Ciencias Económicas UNCPBA.
- De Grande, Pablo (2013) "Constructivismo y sociología: Siete tesis de Bruno Latour". *Revista Mad*, Universidad de Chile, N° 29. Pp. 48-57 (electrónica: <http://www.revistamad.uchile.cl/index.php/RMAD/article/viewFile/27345/29015>)  
Visitado 08/10/2014
- Eco, Umberto (1983) *La estrategia de la ilusión*. TV: la transparencia perdida. Disponible en [http://www.ddooss.org/articulos/textos/Umberto\\_Eco.htm](http://www.ddooss.org/articulos/textos/Umberto_Eco.htm) Visitado 03/06/2014.
- Fadda, Giulietta (1997) "Revisión crítica del concepto de Participación". En *Urbana* N°9. Caracas: Amón.

- Galperin, Hernán (2004) "Comunicación e integración en la era digital: un balance de la transición hacia la televisión digital en Brasil y Argentina". En *Revista Comunicación y Sociedad*, Universidad de Guadalajara.
- García Díaz, Paloma (2007) "Bruno Latour y los límites de la descripción en el estudio de la ciencia". Disertación doctoral, Universidad de Granada, Departamento De Filosofía I. Director: Francisco Javier Rodríguez Alcázar. Pp. 26-50 (electrónica: <http://0-hera.ugr.es.adrastea.ugr.es/tesisugr/17241285.pdf>) Visitado 08/10/2014.
- Garretón, Manuel Antonio (1995) "Democracia, ciudadanía y medios de comunicación. Un marco general". En *Los medios, nuevas plazas para la democracia*, Asociación de Comunicadores Sociales Calandria, pp. 97-108. Lima, 1° Ed.
- Getino, Octavio (1995) *Las Industrias Culturales en Argentina: dimensión económica y políticas públicas. Período 1981-1992*. Buenos Aires: Colihue.
- Graziano, Margarita (1986). "Política o ley: debate sobre el debate". En *Espacios* (Buenos Aires: FFyL-UBA).
- Guber, Rosana (2004) *El salvaje metropolitano: reconstrucción del conocimiento social en el trabajo de campo*. Primera Edición, Buenos Aires: Paidós.
- Gunningham and M.D. Young (1997). "Toward optimal environmental policy: The case of biodiversity conservation". En *Ecology Law Quarterly*, N° 24, Pp. 243-248.
- Habermas, Jürgen (1999) *La inclusión del otro: Estudios de Teoría Política*. Barcelona: Paidós Ibérica.
- Halpern, Gerardo (2012) "Aportes comunicacionales para un debate sobre ciudadanía y migración". *Núcleo Básico de Revistas Científicas Argentinas* (Caicyt-Conicet) N° 19, Santiago del Estero, Argentina. (electrónica: [www.unse.edu.ar/trabajosociedad](http://www.unse.edu.ar/trabajosociedad)) Visitado 08/10/2014.
- Hayes, Michael (2013) "Incrementalism". *Routledge Handbook of Public Policy*, Pp. 287- 297. Londres: Taylor & Francis Books.
- Hendriks, Carolyn (2013) "Policy evaluation and public participation". *Routledge Handbook of Public Policy*, Pp. 434-447. Londres: Taylor & Francis Books.
- Hermosilla, María Elena (1995) "La educación que viene de los medios: el aporte de los estudios de recepción". En *Los medios, nuevas plazas para la democracia*. Asociación de Comunicadores Sociales Calandria, pp. 179-186. Lima: 1° Ed.

Hopenhayn, Martin (2000) "Ciudadanía e Igualdad social: ecuación pendiente". *Reflexión política*, año 2, Numero 3, Universidad de Bucaramanga, Colombia. (electrónica: <http://www.redalyc.org/pdf/110/11020306.pdf>) Visitado 08/10/2014.

Howlett, Michael (2011) *Designing Public Policies: Principles and Instruments*. Abingdon: Routledge.

Howlett, Michael y Giest Sarah (2013) "The policy-making process". *Routledge Handbook of Public Policy*, Pp. 17-28. Londres: Taylor & Francis Books.

Kingdom, John. (1984) *Agendas, alternatives and public policies*. Nueva York, Longman.

Knill, Christoph (1998). "European policies: The impact of national administrative traditions", *Journal of Public Policy* N°18, pp. 1–28.

Kooiman, J. (1993) *Modern Governance: New Government: Society Interactions*. Londres: Sage.

Ladete, Margarita (2010) "Formatos culturales en el entorno digital" En *La calidad de los contenidos audiovisuales en la multidifusión digital*. Miquel Francés, Josep Gavaldà, Germán Llorca, Alvar Peris (Coords.). Pp. 93-108. Barcelona: UOC.

Lazarsfeld, Paul (1957) "Public Opinion and the Classical Tradition" en *The Public Opinion Quarterly*, Vol. 21, No. 1, Anniversary Issue Devoted to Twenty Years of Public Opinion Research, pp. 39-53.

Latour, Bruno (1986) "The Powers of Association", en *Power, Action, and Belief: A new Sociology of Knowledge?*, J. Law (ed.), Pp. 264-280. Londres: Routledge.

Lejano, Raul (2013) "Postpositivism and the policy process". *Routledge Handbook of Public Policy*, Pp. 98- 110. Londres: Taylor & Francis Books.

Li, Patricia (2008) "El negocio de 3G en el mercado". *Palermo Business Review*, N° 2, pp. 46-66.

Loreti, Damián (1995) *El derecho a la información: Relación entre medios, público y periodistas*. Buenos Aires: Paidós.

Luna, María Fernanda (2010) "Pluralismo y presencia del documental en Internet. El caso de BBS iPlayer y Google Video". En *La calidad de los contenidos audiovisuales en la multidifusión digital*. Miquel Francés, Josep Gavaldà, Germán Llorca, Alvar Peris (Coords.). Pp. 213- 222. Barcelona: UOC.

- Marino, Santiago (2012) "Virtudes y Dilemas de las Políticas de Comunicación del Sector Audiovisual (TV y Cine) en la Argentina de la Isca". *Revista Epic*, Vol. XIV, n.3.
- Marshall, Thomas Humphrey (1998) "Ciudadanía y clase social". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n. 79.
- Martin Barbero, Jesús (1998). "Las mediaciones de los medios en la construcción de ciudadanía". Conferencia magistral, II Festival de Radioapasionados, 7 al 10 de octubre, Bogotá.
- Marx, Carlos (1970) *Fundamentos de la crítica de la economía política*. La Habana: Instituto del libro.
- Mata, María Cristina (2006) "Comunicación y ciudadanía. Problemas teórico-políticos de su articulación". *Revista estudios mediáticos Fronteiras VIII*, Unisinos. Pp. 5-15.
- McGinnis, Michael y Aligica, Paul (2013) "Institutional analysis and political economy". *Routledge Handbook of Public Policy*, Pp. 87-97. Londres: Taylor & Francis Books.
- Mény Yves y Jean-Claude Thoenig (1989) *Politiques Publiques*, Paris: PUB.
- Muller, Pierre e Yves Surel (1998) *L'analyse des politiques publiques*. Paris: Editions Montchrestien.
- Miranda, Carla (2010) "La adopción de ISDB-T para la televisión digital terrestre en la Argentina". *Revista Ecos de la Comunicación*. Año 3, N° 3. Pp. 77-106. Recuperado de <http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/revistas/adopcionisdb-t-television-digital.pdf> [Fecha de consulta:04/08/2014]
- Mollá, Diego (2010) "La producción de largometrajes y TV movies en el nuevo espacio televisivo". En *La calidad de los contenidos audiovisuales en la multidifusión digital*. Miquel Francés, Josep Gavalda, Germán Llorca, Alvar Peris (Coords.). Pp. 59-76. Barcelona: UOC.
- Moraes, Denis (2011) *La cruzada de los medios en América Latina: Gobiernos progresistas y políticas de comunicación*. Buenos Aires: Paidós, Primera Edición.
- Ortiz, Santiago (2003) "El proceso de participación para el desarrollo local de Cotacachi, 1996-2003". Tesis de Maestría, FLACSO Ecuador. Director: Luciano Martínez. Pp.: 12-41  
(electrónica:[flacsoandes.org/web/busca.php?c=483&elTab=tbiblioteca&buscado=ortiz%20santiago](http://flacsoandes.org/web/busca.php?c=483&elTab=tbiblioteca&buscado=ortiz%20santiago)) Visitado 08/10/2014.

Perales, Alejandro (2010) "La calidad como derecho de los usuarios en la Ley General de la Comunicación Audiovisual". En *La calidad de los contenidos audiovisuales en la multidifusión digital*. Miquel Francés, Josep Gavalda, Germán Llorca, Alvar Peris (Coords.). Pp. 39-58. Barcelona: UOC.

Perl, Anthony (2013) International dimensions and dynamics of policy-making. *Routledge Handbook of Public Policy*, Pp. 44-56. Londres: Taylor & Francis Books.

Picco, Ernesto (2013) "Sistemas mediáticos subnacionales argentinos: heterogeneidad y diferencias en contextos neopopulistas". *Revista Íconos*, Num. 45. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Ecuador.

Postolski, Glenn (2010) "Continuidades, desplazamientos y transformaciones en las Políticas de Comunicación en Argentina". En *Políticas de comunicación en el capitalismo contemporáneo*, Susana Sel (coord.). Colección Grupos de Trabajo, CLACSO. En <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/grupos/selcom.pdf> (último acceso 04/08/2014).

Quijano, Aníbal (2010) "Don Quijote y los molinos de viento en América Latina". En *Teoría Política Latinoamericana*, Araujo y Amadeo (Comps.), Pp. 17-41. Buenos Aires: Ediciones Luxemburg.

Richardson, J.J and A.G. Jordan (1979) *Governing under Pressure: The Policy Process in a Post-Parliamentary Democracy*. Oxford: Robertson.

Rocheftort, David y Kevin Donnelly (2013) "Agenda-setting and political discourse: major analytical frameworks and their application". En *Routledge Handbook of Public Policy*, Pp. 189-203. Londres: Taylor & Francis Books.

Roel, Marta (2010) Calidad e imperativos contextuales en la gestión de contenidos para la televisión digital. En *La calidad de los contenidos audiovisuales en la multidifusión digital*. Miquel Francés, Josep Gavalda, Germán Llorca, Alvar Peris (Coords.). Pp. 25-38. Barcelona: UOC.

Roth, André Noel (2002) *Políticas Públicas: Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.

Sautú, Ruth (2005) "El análisis crítico de investigaciones como insumo para el diseño de un proyecto de investigación" (electrónica: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/campus/metodo/RSCapitulos2.pdf>)

Visitado 08/10/2014.

Schattschneider, Elmer (1975) *The Semi-sovereign People*. Hinsdale, IL: Dryden Press.

Schneider, Anne (2013) "Policy design and transfer". *Routledge Handbook of Public Policy*, Pp. 217-229. Londres: Taylor & Francis Books.

Scolari, Carlos (2008) "This Is The End. Las interminables discusiones sobre el fin de la televisión" en *La Trama de la Comunicación*, Volumen 13. UNR Editora.

Segura, María Soledad (2008). "Comunicación y ciudadanía en los estudios Latinoamericanos de comunicación", Centro de Informaciones de la Facultad de Filosofía y Humanidades; Córdoba, Argentina (electrónica: <http://www.ffyh.unc.edu.ar/ciffyh/wp-content/uploads/2011/08/segura-maria-soledad.pdf>) Visitado el 08/10/2014

\_\_\_\_\_ (2011) "La sociedad civil y la democratización de las comunicaciones en la Argentina. La experiencia de la Coalición por una Radiodifusión Democrática". *Argumentos. Revista de crítica social*. [http://biblioteca.clacso.edu.ar/gsd/collect/ar/ar-030/index/assoc/D6036.dir/13\\_4.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/gsd/collect/ar/ar-030/index/assoc/D6036.dir/13_4.pdf) (04/08/2014, 19:10)

Sel, Susana (2010) "Actores sociales y espacio público. Disputas por la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual en Argentina". *Políticas de Comunicación en el Capitalismo Contemporáneo*, Sel (COMP.), Pp. 183-210. Buenos Aires: CLACSO..

\_\_\_\_\_ (2013) "La democratización comunicacional en Argentina. Avances en Políticas Públicas y obstáculos económicos, políticos y culturales". En *Avances en los procesos de democratización de las comunicaciones en América Latina*. Bs. As: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

Velasco, Juan Carlos (2005) "La noción republicana de ciudadanía y la diversidad cultural". *Isegoría*, Vol. 33. Pp. 191-206, Instituto de Filosofía del CSIC.

Velásquez, Fabio, (1986) "Crisis municipal y participación ciudadana en Colombia". En *Revista Foro*, N° 1, septiembre. Bogotá

Verdesoto, Luis (1997) "Aproximaciones conceptuales a la participación y la descentralización", II congreso del CLAD. Isla Margarita, Venezuela.

Vilches, Lorenzo (2004) "Cambio cultural y transformación audiovisual: de la mediación tecnológica a la migración digital". En: *Revista de Economía Política de las Tecnologías de la Información y Comunicación*, Vol.VI, n.1, Brasil. Disponible en [www.eptic.com.br](http://www.eptic.com.br)., visitado 08/10/2014.

Villareal, Magdalena (1996) "Secretos de poder: el estado y la mujer campesina". Revista *Nueva Antropología*, vol. XV, núm. 49, Pp. 59-79. Asociación Nueva Antropología A.C., México. (electrónica: <http://www.redalyc.org/pdf/159/15904905.pdf>) Visitado 08/10/2014.

\_\_\_\_\_ (2000) "La reinención de las mujeres y el poder en los procesos de desarrollo rural planeado". Revista de Estudios de Género *La Ventana*, n° 11, Pp. 7-35, Universidad de Guadalajara, México. (electrónica <http://148.202.18.157/sitios/publicacionesite/ppperiod/laventan/Ventana11/ventana11-1.pdf>) Visitado 08/10/2014.

Williams, Raymond (1996) "La tecnología y la sociedad". En *Causas y Azares*, nro. 4, Buenos Aires.

Ziccardi, Alicia (2009). *Las ciudades y la cuestión social*. Quito: OLACCHI, MDMQ, INNOVAR.

Zubelet, César (2010) *Una ley para todas las voces*. Buenos Aires: Cartago.

### PÁGINAS WEB

Asociación de Documentalistas Argentinos:

[http://docacine.com.ar/wpress/?page\\_id=74](http://docacine.com.ar/wpress/?page_id=74), 05/19/2014

Canal 7: <http://www.canal7mendoza.com.ar/>, 05/19/2014

Canal 9: [www.canalnuevemendoza.com.ar](http://www.canalnuevemendoza.com.ar/), 05/19/2014

Canal Acequia: <http://acequia.tv/> 05/19/2014

Canal Comunitario Giramundo <http://giramundotv.com.ar/>, 05/19/2014

Canal Señal U: <http://www.senalu.tv/> 05/19/2014

Concurso FOMECA: <http://www.afsca.gob.ar/que-es-el-fomeca/>, 05/19/2014

Empresa ARSAT: <http://www.arsat.com.ar/>, 08/10/2014

Empresa CORADIR: [http://www.coradir.com.ar/home/quienes\\_somos](http://www.coradir.com.ar/home/quienes_somos), 05/19/2014

Empresa INVAP: <http://www.invap.com.ar/es/acerca-de-invap/prefil-de-la-empresa.html>; <http://www.invap.com.ar/home/sistema-argentino-de-television-digital-terrestre.html>, 05/19/2014

Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios [http://institucional.minplan.gov.ar/html/tv\\_digital/c.php](http://institucional.minplan.gov.ar/html/tv_digital/c.php), 08/10/2014

Red Nacional de medios alternativos <http://www.rnma.org.ar/nv/>, 08/10/2014

Programa Conectar- Igualdad: <http://www.conectarigualdad.gob.ar/seccion/sobre-programa-6>, 08/10/2014

Televisión Digital Abierta: <http://www.tda.gob.ar/tda/141/3016/tv-digital.html>,  
<http://estadisticas.tda.gob.ar/>; /08/10/2014

## DOCUMENTOS

Bases del concurso "Series de Documentales Federales" y "Series de Ficción Federales" (2011 y 2012)

[http://www.incaa.gov.ar/castellano/home/contenidos\\_tvdigital.php](http://www.incaa.gov.ar/castellano/home/contenidos_tvdigital.php), 08/10/2014

Constitución de los Estados Unidos  
<http://senado.pr.gov/SiteCollectionDocuments/La%20Constituci%C3%B3n%20de%20os%20Estados%20Unidos.pdf>, 08/10/2014

Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/22/pr/pr19.pdf>,  
08/10/2014

Decreto 1525/09: Creación de la Autoridad de implementación de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual 26522,  
<http://www.ambito.com/diario/centrodoc/noticias.asp?id=5305>, 08/10/2014

Decreto 1148/09: Creación del Sistema Argentino de Televisión Digital Terrestre  
[http://www.cnc.gov.ar/normativa/Dec1148\\_09.pdf](http://www.cnc.gov.ar/normativa/Dec1148_09.pdf), 08/10/2014

Decreto 943/09. Disponible en [http://www.cadieel.org.ar/FILES/Contenido4677\\_1.pdf](http://www.cadieel.org.ar/FILES/Contenido4677_1.pdf),  
08/10/2014

Informe Anual sobre Contenidos de la Televisión Abierta, Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (2011) Disponible en  
<http://www.afsca.gob.ar/2012/06/informe-anual-sobre-contenidos-de-la-television-abierta-argentina-periodo-2011/#.U9wsJWPaKSo>, 08/10/2014

La industria audiovisual: Estrategias para el desarrollo sustentable en Mendoza (2006)  
[http://www.idits.org.ar/foroIC/Descargas/AMCAA\\_Economia\\_Creativa.pdf](http://www.idits.org.ar/foroIC/Descargas/AMCAA_Economia_Creativa.pdf),  
08/10/2014

Ley de Servicios Audiovisuales 26.522, Argentina

<http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/155000-159999/158649/norma.htm>

## **Artículos Periodísticos**

Ámbito Financiero (2014) "En un año se va a desplegar la red 4G en Argentina", 14/05  
<http://www.ambito.com/noticia.asp?id=740782>, Visitado 06/23/2014.

Diario 26 (2009), "La Argentina usará para tv digital la norma japonesa que ya eligió Brasil" 28/08, <http://www.26noticias.com.ar/argentina-usara-para-tv-digital-la-norma-japonesa-que-ya-eligio-brasil-95358.html>, Visitado 08/11/2014.

Clarín (2011), "Los argentinos le dedican más horas a la tv que al trabajo" 24/09,  
[http://www.clarin.com/tendencias/argentinos-dedican-horas-TV-trabajo\\_0\\_560344066.html](http://www.clarin.com/tendencias/argentinos-dedican-horas-TV-trabajo_0_560344066.html), Visitado 06/02/2014.

El blog de Claudio Veloso (2013) "Televisión Digital Abierta en teléfonos celulares", 27/03, <http://blog.claudioveloso.com.ar/2013/04/television-digital-abierta-desde.html>, Visitado 05/19/2014.

El ojo con dientes (2011) "Primera reunión del Consejo de Coordinación de Políticas de Comunicación Pública", 25/02, <http://eljocondientes.com/2011/02/25/primera-reunion-del-consejo-de-coordinacion-de-politicas-de-comunicacion-publica/>, Visitado 04/03/2014.

Infobae, (2014) "Argentina, el último país de la región en contar con 4G", 13/05,  
<http://www.infobae.com/2014/05/13/1564066-argentina-el-ultimo-pais-la-region-contar-4g>, 06/23/2014

Infobae, (2014) "La Argentina produjo más de 13 millones de celulares en 2013", 17/02  
<http://www.infobae.com/2014/02/17/1544386-la-argentina-produjo-mas-13-millones-celulares-2013>, Visitado 05/19/2014.

Infobae, (2014) "Qué deben saber los usuarios ante la llegada del 4G a la Argentina", 13/05, <http://www.infobae.com/2014/05/13/1564033-que-deben-saber-los-usuarios-la-llegada-del-4g-la-argentina>, Visitado 06/23/2014.

La Nación (2012) "Libre.ar, el nombre de la flamante operadora móvil estatal", 14/12,  
<http://www.lanacion.com.ar/1536943-librear-el-nombre-de-la-flamante-operadora-movil-estatal>, Visitado 05/18/2014.

La Noticia (2013) "Personalidades del espectáculo apoyan la plena aplicación de la norma", 02/11, <http://www.lanoticia1.com/noticia/ley-de-medios-personalidades-del-espectaculo-apoyan-la-plena-aplicacion-de-la-norma-43713>

Los Andes (2011) "TV, las planillas de IBOPE", 29/05, Suplemento Estilo.

Página 12 (2012) "El Gobierno otorgó a ARSAT el 25% de la explotación de las frecuencias de 3G para celulares" 05/09, <http://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-202695-2012-09-05.html>, Visitado 05/18/2014.

Prensa Argentina (2012) "Se anunció licitación y se adjudicó a ARSAT el 25% de las frecuencias 3G de celulares" 09/05, <http://www.prensa.argentina.ar/2012/09/05/33837-se-anulo-licitacion-y-se-adjudico-a-arsat-el-25--de-las-frecuencias-3g-de-celulares.php> Visitado 05/18/2014.

Télam (2013) "Con más de 400 emprendedores la AFSCA realizó el encuentro nacional de productoras comunitarias", 13/10, <http://www.telam.com.ar/notas/201310/36426-con-mas-de-400-emprendedores-la-afsca-realizo-el-encuentro-nacional-de-productoras-comunitarias.html>, Visitado 08/11/2014.

## **ENTREVISTAS**

Realizadores audiovisuales de Mendoza

Código 01, 23 de abril de 2014

Código 02, 16 de abril de 2014

Código 03, 28 de abril de 2014

Código 04, 26 de abril de 2014

Código 05, 17 de abril de 2014

Código 06, 21 de abril de 2014

Código 07, 17 de abril de 2014

Código 08, 24 de abril de 2014

Código 09, 27 de abril de 2014

Código 10, 25 de abril de 2014

Código 11, 22 de abril de 2014

Código 12, 26 de abril de 2014

Código 13, 22 de abril de 2014

Funcionarios públicos

Coordinador del Plan de Fomento, Ariel Direse, 03 de mayo de 2014

Coordinador del Polo Regional Cuyo, Matías Quinteros, 23 de abril de 2014

Directivos canales públicos

Cecilia Agüero, 17 de abril de 2014

Cristian Pellegrini, 25 de abril de 2014

Investigadores

Santiago Marino, 05 de abril de 2014

Giramundo TV

Entrevista colectiva, 27 de abril de 2014