



Humanidades digitales, diálogo de saberes y prácticas colaborativas en red

Cátedra UNESCO de comunicación



IV. MEDIOS, TIC E INDUSTRIAS CULTURALES

Transición digital de la televisión en Colombia: mercado, propiedad y pluralismo

Diego García Ramírez

Doctorando en Comunicación y Cultura de la Universidad Federal de Rio de Janeiro (UFRJ). Magíster en Comunicación. Antropólogo. Docente de la Escuela Ciencias de la Comunicación, de la Universidad Sergio Arboleda.
garcia.ramirez.diego@gmail.com

William Zambrano Ayala

Posdoctor en Dispositivos Móviles. Doctor en Sociedad de la Información y del Conocimiento. Magíster en Comunicación. Especialista en Televisión. Comunicador Social. Administrador de empresas, publicista y mercadotecnista. Docente investigador de la Universidad Sergio Arboleda.
zambrano_william@hotmail.com

Resumen

La presente investigación discute algunos retos que enfrenta la televisión colombiana ante nuevas políticas que buscan regular la transición a la televisión digital terrestre (TDT) dentro del nuevo ecosistema mediático. A partir de un análisis a las leyes vigentes y los estudios y propuestas regulatorias realizadas por entidades como el Ministerio de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (Mintic), la Autoridad Nacional

de Televisión (ANTV), el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y la Comisión de Regulaciones de Comunicaciones (CRC), se cuestiona el énfasis económico que ha tomado el debate, al centrarse en desequilibrios del mercado y no en lo referido a la estructura y financiación de la TV pública, la pluralidad en la propiedad de los medios, y otros puntos que garanticen la diversidad de contenidos y la libertad de expresión en la era digital.

Palabras clave: *televisión, políticas de comunicación, TDT, pluralismo.*

Introducción

El 31 de diciembre de 2019 será el plazo para que Colombia realice su apagón analógico, en ese momento se dejará de emitir dicha señal y la Televisión Digital Terrestre -TDT- deberá cubrir todo el territorio nacional. A diferencia de la mayoría de países de la región que establecieron el estándar nipobrasileño SBTVD, en 2010 Colombia ratificó el estándar europeo DVB-T2. Entre los factores que influyeron en esta decisión estuvieron el valor de los equipos (Cajas decodificadoras) y la posibilidad de reutilizar parte de la estructura de la red analógica (Badillo, 2012; Gómez, López, Cardona, Gutiérrez, 2013; Angulo, Calzada, Estruch, 2011)¹.

Para alcanzar la meta de 2019 entidades relacionadas con el manejo, desarrollo y vigilancia de la TV viene haciendo grandes esfuerzos, no solo en infraestructura, sino en la actualización de leyes que garanticen una transición coherente, transparente y democrática.

En ese sentido la ANTV, CRC, DNP, Mintic vienen haciendo estudios y presentando propuestas regulatorias que buscan actualizar leyes que han quedado obsoletas frente a los cambios generados por las tecnologías, que no han transformado únicamente las formas de producción, circulación y acceso a los contenidos, sino la industria y mercado audiovisual, poniendo en escena nuevos actores, que no se ajustan a la normatividad de la radiodifusión analógica (CRC, 2016; DNP, 2016).

Sin embargo, hasta el momento las discusiones han girado en torno a temas económicos relacionados con los desequilibrios entre concesionarias de televisión privadas, cableoperadores y OTT², pues los últimos no requieren licencias, no reportan ingresos ni pagan impuestos, no comparten infraestructura, no tienen parámetros que midan la calidad de su servicio y su cobertura no tiene límites territoriales; razones por las cuales cableoperadores y canales privados vienen exigiendo una desregulación que equipare la competencia y no favorezca ningún actor.

Se resalta que el paso de lo analógico a lo digital debe servir para repensar aspectos estructurales del sistema de medios, pues hasta el momento las discusiones propiciadas por las instituciones señaladas han girado en torno a la regulación de aspectos económicos y tecnológicos y no tanto en lo relacionado con la prestación de un servicio público y la libertad de expresión; o sea, han estado preocupadas por regular un negocio y no un servicio como la televisión, desconociendo e ignorando su misión socio-cultural y preocupándose por satisfacer intereses y necesidades del sector privado.

El énfasis en lo económico se ha dado porque en la formulación de las propuestas regulatorias el sector privado ha tenido mayor poder de intervención en la defensa de sus intereses y no tanto la ciudadanía y los movimientos sociales; por eso en Colombia al igual que en otros países “La migración de la televisión por ondas no está sirviendo para mejorar ni el acceso ni la participación ya que el centro de las políticas

1 Existen cuatro estándares de TDT: ATSC (Norteamericano), ISDB-T (Japón-Brasil), DMB-T (China) y DBT-T2 (Europeo).

2 Over The Top

no es el ciudadano ni la superación de la concepción economicista del receptor como mero espectador-consumidor” (García, 2011, 42).

En una declaración conjunta del Relator Especial de las Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y de Expresión, la Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), la Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA y la Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP) manifestaron su preocupación frente a lo que venía ocurriendo en varios países en los que “las consideraciones comerciales y políticas han dominado los debates y la formulación de políticas sobre transición hacia la señal digital terrestre” (ONU; OSCE; OEA; CADHP; , 2013, párr. 5). Dicha declaración ha servido como advertencia para países que se encuentran en la reformulación de sus políticas; por tanto, es un momento propicio para que Colombia las atienda, pues como se destaca en dicho documento “si no se planifica y gestiona adecuadamente, la transición digital podría exacerbar el riesgo de que se produzca una concentración indebida de la propiedad y el control de los medios de radio y televisión” (ONU; OSCE; OEA; CADHP, 2013, párr. 8)

Se argumenta que con la digitalización aumentará la oferta de canales y opciones para los usuarios, pero lo que no se ha cuestionado es la propiedad de esas señales, pues si en el entorno analógico un canal correspondía a una señal, en el digital es posible que a través de un canal vayan varias señales. Por eso la transición digital es una oportunidad, no solo para que los canales existentes amplíen sus señales, sino para incrementar la diversidad de voces a sectores tradicionalmente excluidos de los medios. Para explicar los desafíos que enfrenta el país durante la transición digital, la primera parte describe ciertas características de la televisión colombiana durante su época analógica. En una segunda parte, se discuten las promesas de la TDT y lo que ha ocurrido en países que ya realizaron el apagón analógico. Y tercero, se proponen algunos puntos que han quedado fuera de las agendas pero que se consideran esenciales para una transición que garantice el pluralismo y diversidad. Finalmente se presentan algunas conclusiones que buscan contribuir en los debates sobre la TDT en Colombia.

Televisión colombiana en la era analógica

Históricamente en Colombia ha existido un modelo concentrador, ya que en la época de los canales públicos comerciales tres empresas (Caracol, R.T.I., Punch) controlaron la producción de programas en las cadenas existentes. El modelo concentrador se afianzó a finales de la década de 1990 cuando se aprobó la libertad de canales, los cuales quedaron en manos de dos empresas, Caracol y RCN, pertenecientes a importantes grupos económicos con inversiones en diversos sectores de la economía, lo que trajo como consecuencia la desaparición de una veintena de pequeñas y medianas programadoras y el debilitamiento de la TV pública.

Desde la entrada en funcionamiento de los canales privados estos han monopolizado el mercado audiovisual, obteniendo altos índices de audiencias y por tanto los mayores ingresos por publicidad. Rápidamente estos canales se establecieron en los únicos referentes de información y entretenimiento de los colombianos, pues cuando el Estado ha intentado ampliar el número de canales, los grupos económicos propietarios de Caracol y RCN han realizado una serie de argucias jurídicas para evitar el ingreso de nuevos competidores (Valencia, 2011).

Por tanto, si durante la existencia del sistema análogo Colombia estimuló y favoreció la concentración en la propiedad de los medios y la existencia de una TV pública débil, pobre y cooptada por intereses políticos, hoy en día no hay garantías para que la transición al sistema digital estimule la diversificación y el ingreso de nuevos operadores. Los propietarios de los actuales canales privados seguirán justificándose en la capacidad del mercado para impedir la entrada de nuevos competidores y afianzar su posición dominante, como lo han advertido diferentes instituciones preocupadas por la libertad de expresión (CIDH, 2014; ONU, OSCE, OEA, CADHP, 2013; UNESCO, 2014).

El apagón analógico y las promesas de la TDT

La implementación de la TDT se ha presentado como una oportunidad para generar mayor competencia entre las empresas del sector, aumentar puestos de trabajo, la oferta de contenidos y solucionar otros asuntos como el acceso a más y mejor información, “La TDT es un sistema [...] que promete la reducción de la brecha digital gracias a la posibilidad de aumentar acceso a más información, capacidad de interactividad y la posibilidad de incluir servicios que permitan una verdadera sociedad del conocimiento” (Zuluaga, 2015, 189). No obstante, hay evidencias que muchas de estas promesas no han sido alcanzadas, pues la diversidad de formatos y programas no ha sido tal, por ende, tampoco la calidad de la información.

En algunos países donde ya funciona la TDT las empresas televisivas que ahora gestionan hasta cuatro señales, han llenado su parrilla con los mismos contenidos, repitiendo programas y formatos exitosos durante la era analógica sin realizar una verdadera innovación en la industria. Tal es el caso de España donde “la producción televisiva se ha concentrado todavía más, eliminando o perjudicando a las productoras independientes. La competencia en los mercados de producción audiovisual, tanto en la realización de series para televisión como en la realización de noticias para los informativos se ha reducido aún más, con lo que el acceso a los contenidos Premium demandados por los espectadores quedan ahora a disposición de un menor número de oferentes” (García; Pérez; Alcolea, 2014, 410).

Por estas razones, las políticas que se formulen para la época digital deben considerar estas experiencias, pues el entusiasmo tecnológico que solo ve promesas en la TDT puede obnubilar la mira e impedir una transformación que garantice un sistema de medios plural e incluyente. Hasta ahora los países que han implementado la TDT han visto cambios en la calidad de la señal, pero no así en la cantidad y diversidad de contenidos, ya que la multiplicación de señales no ha significado mayor variedad, pues las empresas televisivas han llenado esas señales con programas viejos y formatos “exitosos”, presentando un alto índice de repetición de programas, y no necesariamente un aumento en la producción de nuevos contenidos.

La diversidad de contenidos no se ha ampliado únicamente porque los operadores no produzcan nuevos contenidos, sino porque en algunos países la transición no ha servido para permitir la entrada de nuevos operadores. Existen países como Brasil, Venezuela y Bolivia donde se ha permitido la aparición de operadores Comunitarios, Estatales o Públicos, más no comerciales, es decir, de operadores que no se constituyan en competencia para los canales comerciales que monopolizan los mercados nacionales; contrario a lo que ha ocurrido en Uruguay, Argentina y Chile donde sí se abrió la posibilidad a nuevos operadores comerciales.

En el caso de Colombia hasta el momento la entrada de nuevos operadores no se ha discutido y planificado, pues al centrar la discusión en aspectos económicos y basadas en argumentos de los propios operadores existentes que apelan a la incapacidad del mercado publicitario, las nuevas propuestas regulatorias no

abordan la posibilidad de favorecer la entrada de nuevos operadores sean estos comerciales, públicos o comunitarios.

Otro argumento que se escucha con fuerza para impedir la entrada de nuevos operadores y para desregular el sector, es el aumento de consumo de video a través de internet en detrimento de la televisión lineal tradicional, lo que ha traído como consecuencia una disminución de la inversión publicitaria en esta última. En ese sentido, tanto operadores de canales privados como de televisión por cable y satelital han solicitado reiteradamente la desregulación del sector, apelando a un descenso en sus ingresos.

Ante estas peticiones, entidades involucradas en las propuestas regulatorias, han respondido a favor de los operadores privados, pues según el DNP la nueva regulación debe “adoptar un enfoque que *flexibilice* las cargas regulatorias e incentive la innovación” (DNP, 2016, 36); por su parte la CRC ha argumentado que “Para promover los servicios audiovisuales multiplataforma, es recomendable tener *regulaciones suaves* parecidas a las existentes a los servicios de información, ya que de esta manera se estimula la entrada de nuevos participantes, inversiones, e innovación” (CRC, 2016, 18); es decir, bajo el argumento que para invertir en contenidos e innovación que les permita competir con los OTT es necesario reducir la cantidad de dinero que estos pagan al Estado en forma de licencias, impuestos y tarifas.

En este punto se debe señalar que el avance e impacto del consumo de video a través de internet debe ser analizado con precaución, pues si bien es cierto que éste ha aumentado radicalmente en los últimos años, también es cierto que el consumo de TV tradicional no disminuido tan drásticamente como se cree, pues incluso en países con economías más sólidas que la colombiana, y en los que los servicios de telecomunicaciones están más avanzados y tienen mayor cobertura, la televisión sigue siendo el principal medio para acceder a contenidos audiovisuales. Así lo evidenció una reciente investigación publicada por la Pan-European Platform for the Promotion of Television –PEPPTV- (2016) en la que en países como Austria, Bélgica, Francia, Alemania e incluso Canadá y Estados Unidos el consumo de video online no ha reemplazado a la televisión lineal.

Se resalta que los canales tradicionales siguen basando su programación en eventos en vivo como noticias, *realities* y deportes; en tanto, plataformas como Netflix han crecido ofreciendo películas, series y documentales que no requieren una programación lineal y a los que los usuarios pueden acceder cuando y donde deseen. En esa lógica Netflix y otras plataformas no reemplazarán los canales tradicionales, pues las audiencias continuarán interesadas por programas que tienen su valor en el directo; en consecuencia lo que se desarrollará es una relación de complementariedad entre estos dos tipos de servicio.

Asuntos pendientes sobre la transición digital de la TV Colombiana

Estructura y financiación de la TV Pública: ante los avances tecnológicos la pertinencia de la TV pública nuevamente se pone en entredicho, pues si en un momento se defendía su necesidad ante el limitado acceso a canales y contenidos; es decir, había poca oferta, motivo por el cual el Estado debería garantizar la producción y circulación de más contenidos para una mayor cantidad de audiencias. Hoy ante la hiperabundancia de plataformas y contenidos se argumenta que tal función ya no es necesaria, pues el mercado se encargará de satisfacer todos los gustos de las audiencias, razón por la que el Estado no tendría que esforzarse por participar en ese sector y enfocar esos recursos a otras actividades esenciales como educación y salud; de ahí que los opositores a la TV pública apelen ahora al argumento de la abundancia de contenidos para negar la existencia de una televisión en la que quepan todas las opciones.

Sin duda, el momento de transición debe servir para replantear la estructura actual de los canales públicos, los cuales hasta el momento se han concebido más como medios gubernamentales en los que la ciudadanía tiene poca injerencia y participación.

Es claro que los roles y funciones de la televisión pública no desaparecerán en el ecosistema mediático digitalizado; por el contrario, es el momento oportuno para que ante la potencialidad de las tecnologías la TV pública por fin cumpla con su misión de informar, educar y entretener a la ciudadanía a partir de la pluralidad de contenidos. Por tanto, las nuevas políticas deben garantizar la constitución de una TV verdaderamente pública, blindándola de los intereses comerciales y políticos que han delineado su desarrollo.

Desconcentración en la propiedad de los medios: uno de los grandes desafíos que hoy enfrentan las políticas de comunicación, es promover la pluralidad y desestimular la concentración en la propiedad de los medios, de ahí que se deben pensar políticas que vayan más allá de regular condiciones de mercado y competencia y brinden a la ciudadanía, no solo acceso a más contenidos e información sino a canales de comunicación para hacer oír sus voces, ampliando así los actores, puntos de vista frente a las realidades nacionales.

Es claro que los canales privados no están interesados en la pluralidad, pues no genera ingresos, por el contrario, la homogeneidad es lo que más les conviene en la medida que les permite defender sus intereses y el de sus propietarios. Por tanto, dejar en pocas manos la prestación de un servicio público que debe responder a las necesidades de amplios sectores de la ciudadanía, pone en riesgo el pluralismo, la libertad de expresión y la democracia.

La televisión comercial, por más avanzada que esté en lo tecnológico, no estimulará la diversidad más allá de aquellos nichos y sectores rentables para sus intereses.

Estímulos a la producción regional e independiente: pese a que cada vez más asistimos a contenidos globales -básicamente norteamericanos- la relación de las audiencias con los contenidos de proximidad que representen realidades cercanas seguirán siendo esenciales para la comprensión y explicación de sus entornos; por tanto el valor de la televisión local, regional y nacional se mantendrá en la medida que brinden información para la comprensión de problemas sociales, políticos y económicos que afectan directamente los contextos de las audiencias. De ahí que los canales públicos de las regiones enfrentan un desafío particular, ya que deben seguir trabajando para ampliar y hacer visible lo local y lo regional que tan ausente ha estado de los medios nacionales, preocupados únicamente por lo que ocurre en Bogotá.

En la medida que los canales públicos se constituyan en productores de contenidos innovadores y de calidad, ejercerá presión sobre los canales privados, quienes hasta ahora han sido los principales beneficiados con la existencia de una TV pública pobre, politizada y dependiente de un mercado publicitario en el que desempeñan un papel menor. Cuando la TV pública compita con la privada en calidad de contenidos y no por la venta de audiencia-mercancía, los canales privados se verán obligados a innovar y mejorar la calidad de sus productos.

Discusión final

El apagón analógico está cerca, y las experiencias de los países en los que ya ha entrado en funcionamiento la TDT sirven para pensar y analizar la orientación que deben tomar las políticas públicas en Colombia para que la transición genere cambios que contribuyan a una estructura de medios más plural y menos concentrada.

Como se ha evidenciado la TDT no ha traído la diversidad que prometía, por eso para que la TDT no sea simplemente una tecnología de sustitución, los entes reguladores deben considerar, entre otros puntos, políticas que redefinan: La estructura y financiación de la TV Pública, la desconcentración en la propiedad, estímulos a la producción regional e independiente.

Cuando se afirma que la discusión no se debe centrar exclusivamente en lo económico y tecnológico, no se está diciendo que estos aspectos no deban ser considerados; por el contrario, se piensa que debe existir una articulación entre interés económicos, servicio público, necesidades políticas y derechos de la ciudadanía; tan solo de esa manera se podrá garantizar un sistema de medios diverso y plural en el que queden representados amplios sectores de la sociedad.

Las políticas para el entorno digital no se deben enfocar únicamente en lo tecnológico y económico, pues el problema no se reduce a temas de mercado, sino a aspectos políticos, sociales y culturales que afectan a la ciudadanía, la libertad de expresión y el pluralismo, entendiendo este último no como variedad de contenidos, también como diversidad en la propiedad de los medios, aspectos que hasta ahora no han estado del todo garantizados en el ecosistema mediático colombiano.

Referencias

- Angulo, J., Calzada, J, y Estruch, A. (2011). Selection of standards for digital television: The battle for Latin America. *Telecommunications Policy*, 35, 773-787.
- Badillo, A. (2012). Economía Política de los estándares de televisión digital: el caso de América Latina. *Cuadernos de información*, N° 31, pp. 53-68.
- Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC). (2016). *Análisis de Mercados Audiovisuales en un entorno convergente*. Bogotá: CRC.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2014). *Estándares de libertad de expresión para la transición a una televisión digital abierta, diversa, plural e inclusiva*. Washington: OEA y CIDH.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2016). El futuro del sector audiovisual en el marco de la convergencia tecnológica en Colombia. Bogotá: DNP.
- García, J. V., Pérez, M. J., Alcolea, G. (2014). Las nuevas plataformas televisivas en España y su influencia en el mercado. *Revista Latina de Comunicación Social*, 69, pp. 390-417.
- García, M. T. (2011). Entre las promesas y los resultados: notas sobre los retos de futuro de la TDT. *adComunicación*, N° 1, 33-48.
- Gómez, D., López, J., Cardona, N., y Eladio, M. (2013). Funcionalidades avanzadas de DVB-T2 para el diseño de redes de televisión digital terrestre en Latinoamérica. *Hologramática*, Año X, N° 19, V. 2, pp. 61-94.
- ONU, OSCE, OEA y CADHP. (2013). *Declaración conjunta sobre la protección de la libertad de expresión y la diversidad en la transición digital terrestre*. Costa Rica.
- Pan-European Platform for the Promotion of Televisión (PEPPTV). (2016). *Youtube, Online video and Televisión: insightful facts & figures*.

- UNESCO. (2014). *Tendencias mundiales en libertad de expresión y desarrollo de medios: Situación en América Latina y el Caribe*. Montevideo: UNESCO
- Valencia, D. (2011). Límites y frustraciones de la gobernanza. El proceso de adjudicación del tercer canal de televisión en Colombia. En: Roveda, A. y Rico, C. (Eds.) *Comunicación y medios en las Américas. Entre la gobernanza y la gobernabilidad*. Bogotá: PUJ, pp. 117-134.
- Zuluaga, J. S. (2015). Televisión digital terrestre en Colombia: una oportunidad para cerrar la brecha digital. *Redes*, 11, pp. 187-205.