

# “La Televisión Digital Terrestre estimula una mayor presencia del sector gubernamental en la oferta televisiva”



**Luis Alfonso Albornoz** es egresado de la Carrera de Ciencias de la Comunicación de la UBA. Desde 2003 trabaja en el Departamento de Periodismo y Comunicación Audiovisual de la Universidad Carlos III de Madrid.

Fue presidente de la Unión Latina de Economía Política de la Información, la Comunicación (ULEPICC) y experto asesor de la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI).



**María Trinidad García Leiva** es egresada de la Carrera de Ciencias de la Comunicación de la UBA y Locutora Nacional. Se doctoró en Comunicación Audiovisual, en la Universidad Complutense de Madrid. Desde 2007

trabaja en el Departamento de Periodismo y Comunicación Audiovisual de la Universidad Carlos III de Madrid. Es miembro fundadora de la Unión Latina de Economía Política de la Información, la Comunicación (ULEPICC).

**Fernanda García Germanier**  
fernandagarciaGermanier@hotmail.com  
Licenciada en Comunicación Social  
Becaria de investigación  
Integrante del CelD-TV  
FPyCS, UNLP

Los comunicadores Luis Albornoz\* y María Trinidad García Leiva analizan el desarrollo del Sistema de Televisión Digital en Europa y América Latina. Un acercamiento a los procesos, tensiones y nuevas configuraciones, a través del relato de dos prestigiosos investigadores que, desde España, observan el nuevo escenario comunicacional.

**María Florencia Codoni**  
florcodoni@gmail.com  
Licenciada en Comunicación Social  
Docente e investigadora  
Integrante del CelD-TV  
FPyCS, UNLP

**¿Qué transformaciones se pusieron de manifiesto en España, tras el paso del modelo analógico al sistema digital de televisión? Más allá del cambio tecnológico, ¿qué otros aspectos creen que involucra?**

En primer lugar, debemos recordar que el proceso de digitalización de la televisión tiene a sus espaldas muchas décadas de transformación silenciosa, dado que el cambio tecnológico comenzó por la instancia de la producción y, paulatinamente, fue afectando al resto de los eslabones de la cadena de valor hasta llegar a la distribución de la señal y a las

Artículo:  
Recibido: 24/10/2013  
Aceptado: 13/11/2013

## ENTREVISTA A

Luis Alfonso Albornoz y María Trinidad García Leiva



distintas redes: primero fue el satélite, luego el cable y la televisión *hertziana* en último lugar.

En el caso español el proceso por el cual se pone en marcha la digitalización definitiva de la industria televisiva se sitúa a finales de la década de 1990. Debemos hablar entonces de una evolución más que de

una revolución tecnológica. Esta evolución tuvo su momento de mayor visibilidad entre los años 2005 y 2010, año este último en que se produjo el fin de las emisiones analógicas de televisión *hertziana*. En otras palabras, se produjo la transición a la TDT.

Más allá de la transformación tecnológica que involucró cambios en las infraestructuras de emisión y recepción, si pensamos en la televisión *hertziana*, desde nuestro punto de vista, dos han sido los cambios más relevantes a destacar. Ambos, por supuesto, van de la mano. Por un lado, la llegada de la TDT, que trajo consigo la multiplicación de señales en sus distintos ámbitos de cobertura –local, regional y estatal–, condujo a una inexorable fragmentación de las audiencias. Aunque a lo largo de la última década el consumo televisivo diario ha aumentado de modo significativo en España está claro que el día tiene 24 horas (los españoles vieron televisión más de cuatro horas diarias de media durante 2013). Y si antes del apagón las audiencias se repartían entre cinco señales de alcance nacional, hoy esas mismas audiencias se reparten entre una veintena de alternativas. A eso también habría que sumar una oferta mayor, según la región del país, proveniente de operadores regionales y locales. Por otro lado, la llegada de la TDT ha aumentado la presión sobre el modelo de financiación basado fundamentalmente en la publicidad. Si la torta publicitaria no aumenta, e incluso en tiempos de crisis económica se resiente, pero existen más señales en las que pautar y aumenta el número de operadores televisivos, entonces son más los interesados en atraer esos mismos recursos del mercado publicitario. La consecuencia, por lo tanto, es un aumento de las tensiones ya existentes en las formas clásicas de financiación del negocio televisivo.

En el caso español, una vez relanzada la TDT a mediados de la década pasada, se optó por atender el pedido de una parte del sector privado autorizando el pago directo por parte del espectador para acceder a visionar algunas de las señales de la TDT. Esta vía de financiación, hasta entonces reservada en líneas generales para el satélite y el cable, acabó desembarcando también en la TDT. Es verdad que de forma minoritaria, alcanzando a un puñado de señales, pero es verdad también que de forma disruptiva. La televisión de pago, que fue esencial para la implementación y desarrollo de la televisión por cable y satélite, se ha instalado en la televisión *hertziana* de la mano de la TDT, cuestionando con este movimiento las nociones de universalidad y gratuidad a las que la televisión ha estado ligada desde su configuración como medio de comunicación social. Y esto no es un cambio menor.

**De acuerdo a su criterio, ¿de qué depende el delineamiento y consolidación de un determinado modelo de televisión?**

Un determinado modelo de televisión, con sus dimensiones políticas, económicas y culturales, responde a las relaciones sociales específicas



que se dan en una sociedad. Así, si bien es recurrente hablar de “la televisión” en abstracto, cualquier análisis sobre un determinado modelo televisivo nos lleva a observar el contexto en que éste se desarrolla y del cual es resultado. La hipótesis de trabajo que nos planteamos a la hora de organizar el libro colectivo

*La televisión digital terrestre. Experiencias nacionales y diversidad en Europa, América y Asia* (La Crujía Ediciones, 2012) fue, precisamente, la siguiente: las posibilidades brindadas por una tecnología pueden ser múltiples y similares para distintos escenarios, sin embargo su efectiva concretización, es decir, las prácticas sociales a las que la tecnología da lugar, va a variar en función del contexto en que la tecnología se aplique. No se trata en modo alguno de una hipótesis novedosa. La propia historia de los medios de comunicación ha corroborado en repetidas ocasiones esta hipótesis. Pongamos el caso de la propia televisión en sus primeros años de desarrollo: si bien la tecnología de transmisión de imágenes a distancia, la televisión electrónica inventada por el investigador ruso-norteamericano Vladimir Zworikyn, era similar en aquellos equipos que trabajaban en los países tecnológicamente más avanzados de entonces (Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia y Alemania), la implantación de la televisión una vez finalizada la Segunda Guerra Mundial (1939-1945) en Europa y en los Estados Unidos dio lugar a modelos televisivos muy diferentes en algunas de sus características esenciales. La mayoría de los países de Europa occidental basó sus respectivos servicios de transmisión de señal televisiva en el concepto de servicio público, financió el complejo televisivo a través de un impuesto ad hoc aplicado a todos aquellos que poseyeran un aparato receptor y las tres actividades básicas involucradas en la prestación del servicio –producción de contenidos, elaboración de una programación y desarrollo de una infraestructura para llevar la señal a los hogares– fueron confiadas a organismos públicos o estatales. Por el contrario, el modelo embrionario surgido en los Estados Unidos, que tuvo fuerte repercusión en los países latinoamericanos, se basó en unos operadores de televisión que eran (y son) empresas comerciales en competencia entre sí y se financió a través del mercado publicitario. Misma tecnología, vías de desarrollo diferentes. En el caso de la televisión digital terrestre, hay características compartidas por los diferentes escenarios donde este cambio tecnológico se inserta o irá a insertarse –como, por ejemplo, la mejor definición de las imágenes emitidas–, pero con la implementación de la TDT cada país viene re-definiendo su modelo de televisión hertziana en un contexto en el cual el consumo promedio de programación, es decir, las horas que los televidentes pasan frente a la ya no tan “pequeña” pantalla, viene aumentando...

Las relaciones que mantienen el gobierno y los dueños de las televisiones; la presencia o ausencia de operadores públicos o estatales; el peso del sector privado-comercial; la concepción de lo público, en general, y de los medios, en particular; la viabilidad económica del modelo propuesto, entre otros, son todos destacados ingredientes a la hora de delinear y consolidar un determinado modelo de televisión. Así lo demuestran los nueve casos nacionales analizados en la obra *La televisión digital terrestre...*, que revelan un protagonismo de los Estados en la

## ENTREVISTA A

Luis Alfonso Albornoz y María Trinidad García Leiva



tradición hacia la TDT. En síntesis, más allá de los discursos promocionales que suelen acompañar la implementación las novedosas opciones tecnológicas, que legitiman su “necesidad y urgencia” y les otorgan un papel definitorio, un análisis riguroso de los fenómenos de consolidación de una opción tecnológica en una determinada sociedad demuestra que ésta es el producto de las relaciones sociales dominantes en ese contexto.

¿Cómo ven hoy la televisión digital en España? ¿Es tal como se la pensó al momento de las primeras definiciones? ¿Qué diferencias encuentra?

La historia de la TDT en España distingue dos momentos básicos que apuntaron hacia modelos diferentes: el primero es la historia de un proyecto abortado; el segundo, la de un proyecto traicionado. Veamos. En 1999 el gobierno de José María Aznar, del Partido Popular, impulsó una TDT de pago centrada en un operador dominante. *Quiero TV*, propiedad de Onda Digital SA, fue una plataforma de pago que ofertó 14 señales más el servicio de Internet y que tras dos años de funcionamiento abandonó sus emisiones al no alcanzar la rentabilidad esperada y perder la pulseada con las plataformas digitales por satélite que existían entonces (*Vía Digital* y *Canal Satélite Digital*).

El segundo momento de la TDT española fue el relanzamiento en 2005 de esta tecnología por parte del gobierno de Luis Rodríguez Zapatero, del Partido Socialista Obrero Español, con la premisa de una TDT en abierto y gratuita prestada por los operadores tradicionales y nuevos *players*. Estos pilares del modelo propuesto muy rápidamente fueron erosionados: pronto se permitió la codificación y oferta de pago de parte de las señales hertzianas a través de un real decreto ley, recurso legislativo excepcional que se aplica en casos de “urgencia”; seguidamente la Ley General de la Comunicación Audiovisual de 2010 autorizó la concentración de la propiedad de los operadores. Hoy *Mediaset*, nacido de la fusión de *Telecinco* y *Cuatro*, ocurrida a finales de 2010, y *Atresmedia Corporación*, que agrupa a *Antena 3* y *La Sexta* desde finales de 2011, acaparan la inversión publicitaria –en los nueve primeros meses de 2013, ambos grupos acapararon el 86,8% de la inversión publicitaria de todo el mercado televisivo español– y la audiencia televisiva –en 2013, sumaron 57,8% de la audiencia–.

Frente a las promesas de que la implementación de la TDT traería un mayor incremento del pluralismo político y de la diversidad cultural, y que ayudaría a acelerar la expansión de la denominada sociedad de la información, reduciendo la brecha digital, nos encontramos que el nuevo escenario *hertziano* digital ha sido guiado por una visión económico-industrial que ha reforzado la orientación mercantilista de la televisión y que, después de una tímida apertura en el terreno privado y comercial con el otorgamiento de licencias a nuevas empresas, se ha decantado por una mayor concentración empresarial.

Quizás una de las grandes falencias del modelo de TDT propuesto a mediados de la década pasada sea el hecho de no haber estado basado en estudios de viabilidad económica. En consecuencia se repartieron licencias a escala nacional, regional y local, y se multiplicó el número de



señales existente pero no se tuvo en consideración la inelasticidad del mercado publicitario. Por otra parte, la apertura de la TDT hacia el pago se tradujo en la huida de los programas más codiciados –fútbol y películas cinematográficas, principalmente– de las señales gratuitas. Así, desde el “apagón analógico”

de 2010 una decena de señales de cobertura nacional han dejado de existir o se han reubicado en las plataformas de televisión de pago. Asimismo, algunos operadores han desistido de producir sus propias programaciones y se han decantado por señales de teletienda o han optado por alquilar las frecuencias a multinacionales del audiovisual (la Ley española permite arrendar el 50% de las señales, aunque hay compañías que vulnerando la normativa vigente superan ese porcentaje).

Asimismo, la implantación de la TDT no se ha visto acompañada por la presencia de un organismo regulador independiente a cargo de vigilar la conducta de los operadores audiovisuales. Esta ausencia es una anomalía en el contexto de europeo: España es el único país de la Unión Europea que carece de un órgano de estas características. Por lo tanto, y al margen de las sanciones que puntualmente pueda llegar a aplicar a los operadores la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, se detectan múltiples violaciones a la normativa vigente. Por ejemplo, meses atrás (agosto de 2013) la Asociación de Usuarios de la Comunicación (AUC) daba a conocer los resultados de un estudio sobre la información que ofrecen las señales de TDT a sus televidentes, señalando una serie de irregularidades que dificultan aún más la protección de los menores y el ejercicio del control parental: falta de información en las guías electrónicas de programación, fallos en los subtítulos de los programas emitidos o “incongruencias” en el sistema de calificación por edades.

### Respecto del panorama en el continente europeo, ¿cómo se lleva adelante la transición? ¿Se trata de un cambio bienvenido por parte de los distintos gobiernos y usuarios?

La transición a la televisión digital en Europa es ya casi un hecho consumado. En el caso de la TDT, la última de las redes de distribución de señales televisivas en digitalizarse en el continente, sólo deben aún efectuar sus respectivos “apagones analógicos” Rusia y Ucrania. El resto de los países europeos ha ido completado el proceso en buena medida en función de cuál era la complejidad de su mercado –número de agentes existentes versus planificados, por ejemplo–, cuál era la normativa existente –si hacía falta o no legislar para introducir la TDT– o cuál era su margen de maniobra técnico –si el uso de las frecuencias radioeléctricas era ya intensivo o no–.

Se espera que, como muy tarde, para 2015 el proceso de cambio tecnológico esté acabado en toda Europa. Así, actualmente la transición a la televisión digital no es una preocupación como tal. Lo que sí está en la agenda es la gestión del llamado dividendo digital. Es decir, en qué utilizar las frecuencias que se liberan cuando la televisión –y la radio– analógica por ondas deja de existir. Éste es un tema candente ampliamente debatido por organismos de radiodifusión y operadores de telecomunicaciones y otros servicios. Se discute, por un lado, a qué tipo

## ENTREVISTA A

Luis Alfonso Albornoz y María Trinidad García Leiva



de servicio asignar esas frecuencias liberadas: ¿más señales de televisión o más frecuencias para la telefonía celular? Por otro lado, se discute cómo asignar esas frecuencias: ¿a través del clásico concurso de méritos o una subasta al mejor postor?

En el caso del debate sobre el dividendo digital, como ocurriera en su día cuando se comenzó a discutir la implementación de la TDT, lo cierto es que es significativo que los gobiernos pongan sobre la mesa promesas que tienen que ver con ventajas de tipo técnico y social como elementos que repercutirán sobre la prestación de futuros servicios. El dividendo digital se puede utilizar para muchos tipos de servicios: servicios de radiodifusión *hertziana* adicionales, aplicaciones multimedia en movilidad, comunicaciones de telefonía celular de nueva generación o acceso *wi-fi* a Internet de banda ancha. Los operadores de radio y televisión pueden expandir sus servicios ofertando interactividad y alta definición. La televisión móvil también es un usuario potencial del dividendo digital. Por otro lado, las empresas de telecomunicaciones ven en el dividendo la oportunidad para prestar nuevos servicios de comunicación inalámbricos.

Con cautela, habrá que ver qué ocurre con la gestión del dividendo digital. Las promesas de los gobiernos son muy similares a las hechas cuando se introdujo la TDT. Lo que los ciudadanos hemos acabado por tener a cambio no está claro que fuera ni lo prometido ni lo esperado.

### ¿Qué similitudes y diferencias encuentran entre el desarrollo del proceso en Europa y en Sudamérica?

En primer lugar, cualquier respuesta debe matizar que se trata de procesos con un grado de implementación muy diferente. Mientras que en Europa la televisión *hertziana* ya es digital, en Sudamérica la implementación está comenzando... Por otra parte, lo que podemos llamar proceso de implementación no ha sido, ni mucho menos, homogéneo en Europa. Lo mismo está ocurriendo en América del Sur. Hablar de ambas regiones del mundo de forma general es pasar por alto un montón de matices necesarios. Aún así, pese a que se trata de escenarios heterogéneos y con distintos grado de desarrollo, es posible hacer alguna observación de interés.

La más evidente es que los países europeos han privilegiado la emisión de más señales de la mano, en algunos casos, de nuevos operadores. En Sudamérica parecería haber una mayor influencia de la experiencia estadounidense, que ha privilegiado la emisión en alta definición por parte de los operadores tradicionales, y, por tanto, el modelo es migrar hacia un escenario en el que se preserven los operadores y señales existentes pero con mayor calidad técnica de imagen y sonido. En Brasil, por ejemplo, la *Rede Globo* ha presionado en esta dirección. En Chile la larga tramitación de su ley que introduce la TDT, más de cinco años en el Congreso, ha sido la manifestación de las pujas existentes alrededor de esta cuestión.

Lo interesante, sin embargo, es que autoridades de países como la Argentina y Brasil han visto en la TDT la ocasión de fortalecer la oferta de



contenidos a cargo de organismos estatales o públicos. Y eso es algo nuevo. Otros países sudamericanos se están sumando a esta tendencia: si Bolivia inició las transmisiones de Bolivia TV en TDT en alta definición en mayo de 2012, Uruguay asignó, junto a dos nuevas frecuencias comerciales, una nueva señal de

televisión digital comunitaria a la central sindical PIT CNT y dos señales de televisión pública, una para la ya existente *Televisión Nacional de Uruguay* y otra para la Intendencia de Montevideo.

Otra observación que puede ser pertinente es que ningún país, ni europeo ni sudamericano, ha dejado o está dejando la introducción de la TDT librada a las fuerzas del mercado. Y esto tiene que ver con el número y complejidad de las implicaciones que tiene una transición de esta naturaleza. Estas implicaciones no son sólo tecnológicas (el estándar a elegir), económicas (¿quién paga la transición?) o industriales (¿quién fabrica los descodificadores o televisores con sintonizador digital integrado?) sino, por supuesto, también sociales y políticas. Es decir, es preciso responder los siguientes interrogantes: ¿qué funciones cumplirá y qué necesidades satisfará la TDT?, ¿cómo puede generarse una oferta más plural a partir de su introducción? Los Estados no se han desentendido y esto tiene directa relación con que la televisión sigue siendo un medio de comunicación hegemónico, con altísimos niveles de penetración y consumo.

#### Revisando los últimos años, ¿qué puntos señalarían como los más críticos de la instauración de este nuevo sistema de televisión a nivel global?

Antes que nada debe señalarse la dificultad de realizar generalizaciones en torno a la implementación de la TDT. Los escenarios nacionales, fruto como ya apuntamos de las relaciones de fuerza entre distintos actores y de las prácticas sociales dominantes, tienen una marcada presencia en los modelos dibujados a partir del nuevo paisaje digital hertziano. Hay grandes diferencias, por ejemplo, en cómo se ha implementado la TDT en países como Japón, España o China... Cada caso nacional ofrece al observador la riqueza de sus propias peculiaridades.

Ahora bien, pese a las diferencias que puedan existir entre los distintos casos hay un par de constataciones de marcada presencia. En primer lugar, resulta evidente que a pesar que la prestación del servicio televisivo es hoy considerada en muchos países esencialmente como una actividad económica, minimizando su carácter cultural y educativo, ningún Estado ha dejado o está dejando la introducción de la TDT liberada completamente a las fuerzas del mercado. Esto se percibe con claridad tanto en el cuerpo normativo que acompaña la digitalización del espacio *hertziano* como en los cronogramas elaborados que culminan con los respectivos "apagones analógicos".

En segundo lugar, hasta el momento la introducción de la TDT en distintos escenarios nacionales ha primado la continuidad de los equilibrios preexistentes. Esta apuesta por el *status quo* televisivo tiene como consecuencia que en general se han debilitado las posibilidades de expansión de las experiencias vinculadas con el tercer sector sin fines de lucro (asociaciones, universidades, sindicatos, fundaciones, entre otros).

## ENTREVISTA A

Luis Alfonso Albornoz y María Trinidad García Leiva



Si bien es cierto, cabe acotar, que en países con presencia de operadores de televisión públicos fuertes, como en los casos del Reino Unido o Japón, la TDT vino a posibilitar el crecimiento en el número de señales y de servicios a disposición de sus ciudadanos.

Asimismo, en algunos casos, el desembarco de la TDT está estimulando una presencia más fuerte del sector gubernamental en la oferta televisiva.

Otra de las enseñanzas que arroja la introducción de la TDT es la necesidad de planificar campañas de promoción y habilitar puntos de información, tanto físicos como virtuales, destinados al ciudadano-televidente ya que el cambio tecnológico está acompañado de interrogantes de distinto tipo. En este aspecto es menester que los Estados, responsables de la formulación de políticas públicas, focalicen su atención en los grupos sociales más vulnerables: ancianos, discapacitados y desempleados. Así también es clave que los Estados sean proactivos a la hora de fomentar el consenso entre los distintos actores que intervienen en la cadena de valor del sistema hertziano. Lamentablemente las experiencias analizadas demuestran que los ciudadanos, destinatarios últimos de la existencia de cualquier sistema televisivo, han sido considerados como meros telespectadores.

En relación con los contenidos y servicios (interactividad, movilidad, gobierno y educación electrónicos, entre otros), a falta de estudios longitudinales las experiencias de los países pioneros en introducir la TDT –como señalamos en las conclusiones de la obra *La televisión digital terrestre...*– no permiten afirmar que se hayan aumentado y mejorado los contenidos y servicios ofertados con origen, sobre todo, en agentes independientes. Es más, en países que han apostado por una TDT multiseñal, como en el caso de España, se verifica un significativo crecimiento de programas baratos o *low cost* (concursos, *info-show*, ficción, telerrealidad...). De forma tal que si en las televisiones nacionales o regionales españolas de primera generación un minuto de *prime time* cuesta entre 1.000 y 3.000 euros, en las señales de TDT más recientes ese minuto oscila entre los 100 y los 200 euros.

Finalmente, cabe insistir en el hecho de que la TDT multiseñal en el caso de los países de Europa Occidental se ha revelado como una suerte de Caballo de Troya. La TDT, adornada por las promesas de diversidad cultural, pluralismo político y participación de los ciudadanos-televidentes a través de servicios interactivos, ha sido la ventana por la cual entró el modelo de pago en la televisión *hertziana*. El pago por acceder a algunas señales y contenidos, en general los más valorados por los telespectadores, expone una fractura inédita en el caso de un modo de difusión de programaciones que utiliza un bien público: el espectro radioeléctrico.

---

\* El Dr. Luis A. Albornoz agradece el apoyo prestado a través del proceso 2014/03219-6, por la Fundación de Amparo a la Pesquisa del Estado de San Pablo (FAPESP), mediante el cual está prestando asesoramiento a distintos proyectos de investigación en el Estado de San Pablo, Brasil.