

**Título: El modelo norteamericano de TDT.**

**Notas para un análisis comparado con la experiencia europea.**

**Nombre y apellidos:** María Trinidad García Leiva

**Institución:** Universidad Complutense de Madrid, doctorando, becaria FPU (MEC)

**Eje temático:** políticas de comunicación y cultura

**Palabras clave:** televisión digital terrestre, políticas de televisión, transición digital

## **1. Introducción**

A pocos años de cumplirse una década de los primeros intentos de digitalización de las redes televisivas terrestres en Estados Unidos y Europa, la transformación definitiva de la televisión tradicional no tiene marcha atrás, encarnada en los procesos de introducción de la televisión digital terrestre (TDT) y el fin de las emisiones analógicas (apagón). La carrera por alcanzar los primeros puestos de estos desarrollos quedó establecida cuando Estados Unidos logró con el desarrollo de su estándar ATSC, a diferencia de Japón y la Unión Europea (UE), proponer una tecnología no ya analógica sino digital para mejorar la calidad de la difusión televisiva.

Desde entonces, diversos han sido los motivos y las políticas aplicadas en Norteamérica y los países miembros de la UE para digitalizar definitivamente todo el proceso productivo de la televisión hertziana. Este trabajo tiene por objetivo detectar qué modelo de TDT se está configurando en cada una de estas regiones, en función del análisis de una serie de variables que son útiles tanto para la caracterización del servicio como para el establecimiento de similitudes y diferencias: oferta, cobertura, demanda, modelo de negocio y papel del servicio público. La intención es establecer un balance provisional que permita comparar la experiencia estadounidense con la europea.<sup>1</sup>

Para ello, en primer lugar, el texto se detendrá brevemente en los orígenes y desarrollo de la TDT en los Estados Unidos con la intención de describir las políticas allí aplicadas y esbozar los principales elementos que conforman su modelo de servicio. En función de ello y tomando como punto de partida investigaciones anteriores que describen el desarrollo y grado de implantación de la TDT en los países que conforman la UE, se propondrá una caracterización del modelo europeo para dar paso, finalmente, al análisis comparativo.

---

<sup>1</sup> Datos actualizados a finales de septiembre de 2006.

## 2. Estados Unidos: de la alta definición a la seguridad nacional

El acercamiento inicial del ente regulador estadounidense, la *Federal Communications Commission* (FCC), a la introducción de la TDT, se sustentó en otorgar a los emisores terrestres existentes capacidad espectral adicional para que simultanearan su servicio analógico en alta definición digital por aproximadamente una década, al final de la cual, debían cesar sus emisiones analógicas y devolver al Estado el espacio dejado vacante.

Para cuando este plan se plasmara legalmente en la *Telecommunications Act* de 1996, la obligación de emitir en alta definición había desaparecido. A cambio de esta flexibilidad en el uso de las frecuencias asignadas, los *broadcasters* se comprometieron a alcanzar el apagón analógico el 31 de diciembre de 2006 mediante un apretado calendario. Entre el 1 de mayo de 1999 y la misma fecha del año 2003, todas las estaciones debían estar emitiendo en digital.

Sin embargo, su permanente *lobby* sobre el Congreso, logró que la *Balanced Budget Act* de 1997 estableciera que las estaciones podrían continuar emitiendo en analógico más allá del 2006 hasta tanto al menos el 85% de los hogares estuviera equipado para recibir TDT (ya fuera directamente o mediante el cable o el satélite). Así pues, el relajamiento de los dos únicos requisitos que los emisores debían atender (alta definición y fecha cierta de apagón), a cambio de recibir gratuitamente una capacidad espectral que bloqueaba el ingreso de nuevos agentes al sector, pondría tempranamente de manifiesto que los *broadcasters* serían los grandes beneficiados de este proceso (Galperin, 2004).

A pesar de que el inicio de las primeras emisiones terrestres digitales se produjo con cierta antelación, a finales de 1998, el desarrollo del servicio no continuaría a buen ritmo. Muchas estaciones, especialmente las más modestas y/o pertenecientes a mercados demográficamente más pequeños, se toparon con importantes dificultades técnicas y económicas para cubrir los plazos (Prado y García, 2003). Ello obligó a la FCC a reconsiderar su planificación original y a asumir que no sería factible recuperar las señales televisivas analógicas para 2006, por lo que aplazó hasta finales de 2004 la obligación de emitir en *simulcast* para las estaciones comerciales, y extendió hasta el 2005 el plazo para los emisores públicos.<sup>2</sup>

Es preciso señalar que además de las dificultades mencionadas, otros dos motivos contribuyeron al retraso de los planes originales (*ibidem*): la actitud de los cableoperadores que se han negado a transportar la señal de TDT, y la ausencia de disponibilidad en el

---

<sup>2</sup> Según la NAB, 1.566 radiodifusores emitían en digital en 211 mercados al 21 de agosto de 2006 (un listado de las estaciones operativas en digital se encuentra disponible en <http://www.fcc.gov/mb/video/files/dtvonair.html> y <http://www.nab.org/Newsroom/Issues/digitaltv/DTVstations.asp>)

mercado de receptores apropiados y asequibles para recibir el servicio. Mientras que el primer elemento no ha cambiado, la FCC ha intentado neutralizarlo actuando sobre el segundo.

En agosto de 2002, la FCC ordenó que todo televisor de nueva fabricación tuviera integrado un receptor de TDT para que no hiciera falta comprar un descodificador. Esta medida, que debe estar implementada en su totalidad para mediados de 2007, fue recurrida por los fabricantes de equipamiento ante los tribunales, aunque sin éxito. De hecho, ha sido acompañada por otra decisión conocida con la denominación *plug-and-play*, gracias a la cual se autorizó la fabricación de receptores con descodificador integrado que permitan la conexión directa al cableoperador.

Este televisor dual que permite conectarse automáticamente a la red de cable, al tiempo que descodifica la señal de TDT, es para muchos un principio de solución para la principal dificultad en el desarrollo del servicio que señala la *National Broadcasting Association* (NAB). En un escenario en el que casi dos tercios de los hogares reciben la señal televisiva a través del cable, y aproximadamente un 20% vía satélite, la asociación reclama al Gobierno que se obligue a estos dos soportes a difundir las señales de TDT.

Mientras que en líneas generales los operadores satelitales han ido incorporando progresivamente la programación de TDT para enriquecer su oferta, el cable se resiste a aplicar la norma *must carry* que existe para la televisión terrestre analógica, a su versión digital (*dual carriage*). Argumentan que dicha obligación sólo aplica al mundo analógico ya que la FCC no se ha pronunciado explícitamente al respecto,<sup>3</sup> y que además deberían lidiar con las diferentes calidades de emisión con que trabajan las estaciones (*multicasting* y alta definición).

Este asunto ha sido especialmente polémico, ya que a pesar de las promesas iniciales de los *broadcasters*, las emisiones terrestres en alta definición se reducen en la actualidad al servicio público y al *prime time* de las grandes cadenas (ABC, CBS, Fox, NBC y WB). A finales de 2005, 585 estaciones emitían en *multicasting* su productos locales (canales dedicados a la información local, el tiempo, el público infantil), mientras que repetían en alta definición la programación de la cadena a la que se encontraban afiliadas (NAB, 2005).

La presión sobre la FCC para acelerar el ritmo de la migración ha ido aumentando en paralelo a la batalla en torno a la norma *must carry* y el progresivo cuestionamiento del umbral del 85% establecido como condición para el apagón. Los intereses económico-industriales implicados, pero también las motivaciones políticas, acabaron por confluír en la idea de que el establecimiento de una fecha cierta para la devolución de las frecuencias

---

<sup>3</sup> La Comisión decidió unánimemente denegar el *must carry* a la TDT en 2001. Tal postura ha vuelto a ser confirmada a principios de 2005.

analógicas era indispensable. Por ello, la FCC puso en marcha el proceso de configuración definitiva del mapa espectral de TDT.<sup>4</sup>

El Congreso empezó a mostrarse cada vez más interesado en los fondos que supuestamente se podrán obtener de la subasta del espectro (estimados entre los 10 y 30 billones de dólares), en tanto que fuente de ingresos extraordinaria para paliar el déficit federal, mientras que las motivaciones político-militares comenzaron a ganar cada vez más adeptos. Después de que la Comisión del 11-S resaltara la necesidad de aumentar el espectro destinado a los *first responders* en caso de emergencia (policía, bomberos, servicios sanitarios, etc.), el argumento de la seguridad nacional se convertiría en una variable trascendental.

En el contexto de las negociaciones parlamentarias de 2005 para establecer el presupuesto público del año siguiente, el 2009 comenzó a ganar adeptos como fecha posible para el apagón. Finalmente se confirmó con la *Digital Television Transition and Public Safety Act*, refrendada por el Ejecutivo a principios de 2006, que establece que el fin de las emisiones televisivas terrestres analógicas se producirá el 17 de febrero de 2009 y que se destinarán hasta 1.5 billones de dólares para subsidiar la compra de descodificadores. La ayuda se destinará a los hogares que dependen exclusivamente de las emisiones terrestres para recibir televisión y que no han migrado voluntariamente a ninguna plataforma digital.

Se sostiene que el apagón liberará 108 MHz de espectro de gran calidad, de los cuales 24 MHz se destinarán a usos relacionados con la seguridad pública, mientras que los 84 MHz restantes se asignarán a servicios inalámbricos avanzados. La Comisión deberá iniciar la subasta de este espectro a más tardar en enero de 2008, ya que parte de las ganancias obtenidas se destinarán al fondo *Digital Television Transition and Public Safety Fund*.

Este será gestionado por la *National Telecommunications and Information Administration* (NTIA), una agencia directamente relacionada con el Ejecutivo, y financiará un programa educativo destinado a los consumidores, además del mencionado proyecto de reconversión de equipamiento. Se ha autorizado a la entidad a poner en marcha las ayudas durante el año fiscal 2007, y es muy probable que las mismas se concreten en el otorgamiento de hasta dos cupones de 40 dólares por hogar. Como se estima que podrían financiarse hasta 37.5 millones de cupones, los fabricantes de equipamiento calculan que las economías de escala que al fin se harán posibles, permitirán producir descodificadores que se vendan a aproximadamente 50/ 60 dólares.

---

<sup>4</sup> Desde agosto de 2004, la FCC ha suspendido el otorgamiento de frecuencias para llevar adelante un proceso en tres etapas, a lo largo de las cuales, los *broadcasters* han comunicado su preferencia espectral a la Comisión y esta ha efectuado las correspondientes designaciones tentativas de canales.

<b>Implantación de la TDT en Estados Unidos</b>	
<b>General</b>	
<i>Inicio de pruebas</i>	mediados 90
<i>Legislación</i>	1996
<i>Lanzamiento en pruebas</i>	1997
<i>Lanzamiento oficial</i>	finales 1998
<i>Apagón analógico</i>	2009
<b>Organización del Servicio</b>	
<i>Canales por multiple</i>	1 (HD) – 4 (SDTV)
<i>Mecanismo de asignación</i>	directa: una frecuencia digital para cada emisor existente
<i>Gestión del multiple</i>	a cargo del <i>broadcaster</i>
<i>Modelo de negocio</i>	en abierto, altamente dependiente de la publicidad
<i>Subsidios</i>	previstos para la demanda

Fuente: elaboración propia

### 3. El modelo norteamericano

Para alcanzar el fin de las emisiones televisivas terrestres analógicas, la FCC debe aún finalizar un plan espectral post-apagón y consensuar un calendario de migración. Se ha descartado un proceso en fases, región por región, debido a los problemas de “fronteras” existentes entre las áreas de cobertura de casi 1.700 emisores. Las responsabilidades de los principales involucrados en la transición es otra cuestión que debe ser decidida, ya que el Congreso ha fijado la fecha definitiva de apagón pero no liderará su implementación. También deberán resolverse otros asuntos como la obligación del cable respecto de la TDT y las obligaciones futuras de servicio público para los *broadcasters*.

A pesar de estos problemas pendientes, el análisis precedente permite esbozar los principales elementos que conforman lo que aquí se denomina el modelo norteamericano de TDT. El mismo, detallado a continuación, se caracteriza por una oferta en la que conviven en tensión alta definición y *multicasting*, con cobertura cuasi universal pero baja penetración y reproducción de los arreglos político-económicos existentes, que han dado lugar a un sistema televisivo mercantil altamente dependiente de la publicidad y en el que el servicio público continúa relegado a un papel subsidiario.

a- *Oferta en abierto, liderada por la alta definición en la difusión de la franja prime time y los contenidos estrella, motorizada por emisores privados con ánimo de lucro.* En tanto las obligaciones inicialmente establecidas a los *broadcasters* para la introducción de la TDT fueron casi inexistentes, los contenidos en alta definición acabaron por confinarse a las emisiones de las cadenas más importantes, mientras que el conjunto del sector ensaya diversas fórmulas de difusión multicanal y/o servicios adicionales.

La implantación de la TDT a partir de las reglas de juego heredadas de la televisión terrestre analógica, está dejando intactos los arreglos político-económicos existentes en el sector, preservando la supervivencia del modelo terrestre vigente: emisión en abierto, predominantemente en manos de actores privados con ánimo lucro hegemonizados por las *networks*. De esta manera, se hace evidente que si los emisores han “respondido” con su compromiso de inversiones a la acción del Gobierno que les otorgó el monopolio de la TDT, es porque gracias a ello tienen asegurada cierta previsión en un proceso que no alterará el *statu quo* vigente.

b- *Servicio público subsidiario*. Pero es justamente la incapacidad de la FCC para imponer obligaciones mínimas a los emisores, ejemplificada con las sucesivas dilaciones en la implantación del servicio, lo que revela la falacia del modelo de difusor privado con ánimo de lucro como *public trustee* sobre el que descansa el régimen de radio y televisión norteamericano (Galperin, 2004), al tiempo que manifiesta el “olvido” sistemático al que somete la política audiovisual norteamericana al servicio público. Si el mismo ha resistido a sus más feroces opositores, quienes acabaron por aceptar su existencia, no ha sido más que a condición de una supervivencia marginal y pobremente subsidiada (McChesney, 2004). Tal caracterización encuentra continuidad en el nuevo entorno digital.

b- *Cobertura universal*. A pesar de lo anterior, el modelo norteamericano promueve la cobertura universal del servicio, ya que su viabilidad depende de un alto grado de penetración. Sin embargo, la buena cobertura que está logrando la TDT (o DTV) en Estados Unidos, no se corresponde con la baja penetración existente, ya que el servicio se enfrenta a dos dificultades: la lentitud de adquisición de televisores digitales o adaptadores por parte de los usuarios (tanto por su coste como por la aún escasa y poco diferenciada oferta de contenidos y servicios), que parecería sin embargo mejorar,<sup>5</sup> y el elevado número de hogares que reciben la televisión tradicional a través de plataformas de cable o satélite. Al respecto, como el soporte con mayor penetración es el cable, su negativa a transportar las nuevas señales TDT se ha convertido en el principal obstáculo para el desenvolvimiento del servicio.

d- *Modelo de negocio altamente dependiente de la publicidad*. En conexión directa con la continuidad del modelo televisivo terrestre existente, debido al reducido peso de los presupuestos públicos en el financiamiento televisivo y las incertidumbres que rodean la comercialización de los servicios de tipo adicional, la publicidad sigue jugando un papel fundamental en el modelo de negocio de la TDT norteamericana. Sin embargo, la caída

---

<sup>5</sup> Se estima que 15.3 millones televisores con decodificador digital integrado se venderán en 2005, 24.3 millones en 2006 y 32.1 millones en 2007, y que el precio del equipamiento se ha reducido en un 75% a lo largo de los últimos cinco años (FCC, 2006).

sistemática del *share* de las *networks* y el ascenso imparable de la competencia de otras redes televisivas (FCC, 2006), pone de manifiesto la necesidad de nuevas fórmulas económicas para el sostenimiento futuro del servicio.

e- *Demanda definida en términos consumo*. Aunque el perfil de la demanda se encuentra en buena medida en construcción, puede afirmarse que esta se define más en función de las directrices del consumo que de la participación ciudadana, por lo que su representación es virtualmente inexistente en los organismos de definición de políticas públicas de comunicación. Esta situación también se manifiesta en la existencia de un servicio público con escasa presencia e incidencia real, y esfuerzos informativos y educativos que se reducen a brindar información *on-line* sobre qué es la televisión digital ([www.dtv.gov](http://www.dtv.gov)).

Por tanto, si el acceso universal se promueve a través de medidas como el programa de ayuda a la adquisición de equipamiento, ello responde más que a un interés democratizador, a un objetivo mercantil de tipo práctico: no dejar fuera ni a un solo consumidor potencial.

#### **4. Europa: del modelo de pago a la heterogeneidad**

A mediados de los noventa, casi todos los gobiernos europeos esgrimían ya un conjunto de razones, en gran medida comunes, para introducir la TDT (Brown y Picard, 2005: 339): permitir a sus ciudadanos participar en la sociedad de la información, expandir las oportunidades para las industrias nacionales de programas e infraestructuras, habilitar un mayor número de canales terrestres para fomentar la competencia al interior de esta red y entre esta y el cable y el satélite (Reino Unido, España, Italia, Francia), efectuar el apagón para liberar espectro para otros usos (Reino Unido), ayudar a que los operadores terrestres recuperaran la audiencia perdida frente al satélite (Suecia y Finlandia), proteger la soberanía cultural a través del fortalecimiento de la regulación televisiva doméstica (Suecia), y promover programas de interés especial y regional (Alemania).

La diversidad de opciones de política asumidas en Europa para impulsar la televisión digital, ha supuesto, en el caso de las redes terrestres, la existencia de diferentes escenarios nacionales que, a pesar de ello, coexisten bajo el paraguas de una política audiovisual europea común. Esta se ha caracterizado por favorecer la lógica del mercado como principio rector de la transición hacia el fin de las emisiones analógicas de televisión.

Sin embargo, a más de cinco años de los primeros intentos de digitalización de las redes terrestres para encarar el denominado apagón analógico, los lentos y desiguales avances obtenidos por los Estados miembros ponen de manifiesto el fracaso absoluto de una política sustentada en actuaciones minimalistas y de corte técnico-industrial (García Leiva, 2006). Mientras que el Reino Unido detenta claramente el liderazgo en términos de penetración,

Finlandia le sigue de cerca e Italia y Suecia ostentan lejanos aunque parejos tercer y cuarto puesto (DGTVi, 2006: 62).

Las políticas comunitarias posicionan a la UE como simple organizador y coordinador del proceso, dejando de lado cualquier posibilidad de intervención directa sobre el mercado. Es fundamental que la TDT sea una realidad, pero para hacer posible la definitiva liberalización del espectro que contribuirá con la convergencia de medios, redes y equipamientos de la que se nutre la sociedad de la información, que a su vez, permitirá cumplir con los objetivos de la Agenda de Lisboa para 2010.

Así pues, se verifica que los Estados miembros acabaron encarando la introducción del servicio de formas radicalmente diversas, lo que ha dado lugar a un variado conjunto de experiencias nacionales que responden, además, a especificidades tales como el tamaño de cada mercado audiovisual, su desarrollo digital previo y los equilibrios de intereses existentes.



## Implantación de la TDT en Europa

<b>General</b>									
	<i>Suecia</i>	<i>Reino Unido</i>	<i>España</i>	<i>Finlandia</i>	<i>Alemania</i>	<i>Italia</i>	<i>Francia</i>	<i>Noruega</i>	<i>Dinamarca</i>
<i>Inicio de pruebas</i>	01/04/1999	1996	1997/ 1998	1999		1998 (Roma, Torino & Palermo)		junio 2000	1999
<i>Legislación</i>	mayo 1997	julio 1996	octubre 1998	mayo 2003	primavera 2002	2001 modificada 2003	agosto 2000 actualizada 2004	2002 (finalizada 2004)	diciembre 2002 (revisada 2003)
<i>Lanzamiento en pruebas</i>	abril 1999	septiembre 1998	mayo 2000 (Quiero)	agosto 2001	noviembre 2002	2003/4	17/01/2005	2005 (finales 2006 para NTV)	abril 2005 (MUX1 – emisor público)
<i>Lanzamiento oficial</i>	septiembre 1999	noviembre 1998, relanzamiento octubre 2002	mayo 2000 (Quiero), relanzamiento diciembre 2005	octubre 2002	marzo 2003 (por región)	1º enero 2004	31/03/2005, en abierto; marzo 2006, de pago	inicio progresivo 2007	abril 2006 (MUX1; múltiples 2 a 4 por adjudicar)
<i>Apagón analógico</i>	01/02/2008 (si 98% cobertura)	31/12/2012 (inicio 2008)	3/4/2010	31/10/2007	iniciado, completada para 2010	2012 (inicio 2008)	01/01/2011	01/01/2008	finales octubre 2009
<b>Organización del Servicio</b>									
<i>Canales por multiple</i>	4-5	4-8	4	4-5	4-5	4-6	5-6	4-5	4-5
<i>Mecanismo de asignación</i>	por canal (concurso)	por múltiple (concurso)	por canal digital (concurso)	por canal (concurso)	por canal y múltiple (concurso)*	por múltiple, los canales los elige el adjudicado (concurso)	por canal (concurso)	por múltiple, los canales los elige el adjudicado (concurso)	por canal (emisores públicos) y múltiple (concurso - ¿subastas?)
<i>Gestión del multiple</i>	a cargo de Boxer (subsidiaria estatal), junto con otros servicios técnicos	a cargo de los operadores con obligaciones de servicio público (BBC, SDN, Digital 3&4) y NGW (operador red)	a cargo operadores audiovisuales	a cargo de una firma creada y compartida por los emisores	a cargo de una firma creada y compartida por los emisores o de quien explota el múltiple	en manos de quien explota el múltiple	seleccionado u operado por los canales que comparten el múltiple	en manos de quien explota el múltiple	único operador para la futura plataforma; emisores MUX1 comparten su gestión
<i>Modelo de negocio</i>	mixto (inicialmente de pago)	mixto (inicialmente de pago)	en abierto (inicialmente de pago)	mixto (inicialmente en abierto)	principalmente en abierto (canales de pago son posibilidad)	mixto (servicios de prepago por evento)	mixto	se prevé mixto	en abierto (se prevé mixto a partir nuevos lanzamientos)
<i>Subsidios**</i>	¿a la oferta?	ayudas a la demanda vulnerable	-	-	a la oferta (emisores comerciales) y la demanda (STBs)	a la demanda (STBs)	-	-	-

\* varía en cada *länder*

\*\* mientras que la Comisión Europea investiga una denuncia por supuestas ayudas estatales anticompetitivas otorgadas para financiar el desarrollo del servicio en Suecia y se ha abierto una investigación por el subsidio italiano, aquellos otorgados en Berlín han sido declarados ilegales

Fuente: DBV, Analysys (2005) y elaboración propia (septiembre, 2006).

Diversos análisis se han dedicado a relevar estas particularidades que el presente trabajo toma como punto de partida,<sup>6</sup> con el objetivo de detectar elementos comunes que permitan caracterizar el modelo de TDT que se está configurando en Europa

## 5. El modelo europeo

Dicho modelo se caracteriza por una oferta en la que el aumento en el número de canales se ha impuesto a la innovación y experimentación, y que ha evolucionado de fórmulas ligadas al abono hacia posibilidades en las que predominan los contenidos en abierto con presencia diversa de los elementos de pago. En esta configuración en la que la cobertura y el acceso universal ocupan un papel protagónico, junto con el servicio público como institución garante, la reproducción de los arreglos político-económicos existentes se ha visto escasamente alterada en una dinámica en la que la incorporación de nuevos agentes al ámbito de la televisión terrestre ha sido la excepción.

a- *Oferta principalmente en abierto, en la que predomina el número de canales sobre la alta definición y los servicios adicionales, vehiculizada tanto por agentes privados como públicos.* Tras una primera fase marcada por experiencias pioneras del servicio que acabaron fracasando (colapsos comerciales en el Reino Unido, España y en parte Suecia; planes abortados en Portugal), se inicia a finales de 2002 un segundo momento en el que los servicios de pago se redimensionan a menor escala y el servicio público asume un rol más protagónico. Los nuevos lanzamientos pondrán el acento en el equilibrio público/privado – servicios gratuitos/de pago (Francia), aunque en ningún caso se altere radicalmente el *statu quo* audiovisual que tiende a ser preservado (ello es más que patente en el caso del duopolio italiano).

De hecho, en todos los países se está asegurando la continuidad de los emisores terrestres existentes, incluido el servicio público. El grado de competencia y pluralismo que en cada caso se plantea a partir de ello y con la entrada de nuevos actores, depende además de cómo se otorguen las frecuencias digitales: por canal (Suecia, Finlandia, Francia), múltiple (Italia) o canal y múltiple (Dinamarca), destacando los casos sueco y finlandés por haber constituido modelos “libres” en los que la gestión del múltiple y la programación (e incluso el servicio de transporte y difusión de la señal) se han otorgado a agentes diferentes.

Lo anterior, junto al fantasma del fracaso de la política europea de televisión de alta definición y ciertas consideraciones de tipo técnico (escaso ancho de banda), ha conducido a la explotación intensiva de los múltiples en perjuicio de la experimentación y la promoción de

<sup>6</sup> Entre los más recientes es posible citar, por ejemplo, los de Analysys (2005), DigiTAG (2006), García Leiva, Starks y Tambini (2006) o DGTVi (2006).

programas en alta definición. De hecho, los contenidos creados específicamente para TDT son muy reducidos ya que la mayor parte proviene de las cadenas existentes y los canales “llave en mano” (Delgado y Larrégola, 2003).

b- *Papel activo del servicio público, en algunos casos, convertido en motor de la digitalización.* Todos los países han reservado frecuencias para permitir la continuidad de sus emisores de servicio público de televisión, al tiempo que estos se han convertido desde los orígenes del servicio, en importantes defensores de la TDT. Fundamentalmente porque ello les permite expandir el tamaño y alcance de sus operaciones digitales, al tiempo que les ofrece una oportunidad para conservar y tal vez aumentar sus ya vapuleadas audiencias (Hujanen, 2005; Picard, 2005).

Este papel activo de los emisores europeos de servicio público, que enlaza con una importante e histórica tradición audiovisual a favor de la democratización de las comunicaciones, ha sido facilitado en aquellos casos en los que la política pública los ha apoyado. Al respecto, el ejemplo más difundido es el de la BBC, que ha logrado convertirse en el motor de la transición a la televisión digital en el Reino Unido tras conseguir colocarse en el centro de la plataforma de TDT Freeview.

Por otra parte, al igual que este emisor y a pesar de presupuestos limitados y controlados, muchos entes han recibido aportaciones adicionales bajo la forma de aumento en el importe del canon y/o aportes extraordinarios de los presupuestos públicos, aunque algunos hayan tenido que privatizar activos para contar con ingresos adicionales (como ocurriera por ejemplo, no sólo con la red de difusión de la BBC, sino también con la de la finlandesa YLE).

c- *Cobertura universal.* En líneas generales, la presencia universal de la televisión terrestre, el equilibrio de intereses sobre los que este mercado descansa, la hegemonía del modelo de pago sobre los otros soportes (cable y satélite), y las consideraciones de tipo social, han conducido a que casi la totalidad de los países se hayan decantado por la TDT para brindar el servicio universal de televisión digital (incluso aquellos que como Alemania evidencian una recepción televisiva minoritaria por la vía terrestre, no han prescindido del servicio).

Ello, además de suponer arquitecturas que ofrezcan cobertura en todo el territorio nacional, coloca a la TDT en el centro del proceso de apagón de la televisión analógica, lo que explica que ningún país haya lanzado el servicio sin adoptar el objetivo de cesar las emisiones analógicas (la mayoría planificadas para entre 2008 y 2015).

d- *Modelo de negocio mixto.* De los diversos modelos sustentados en el pago, lanzados inicialmente en Europa, tras los sonados fracasos de OnDigital y Quiero TV en el Reino Unido y España, respectivamente, sólo dos sobreviven y con ajustes considerables: el

sueco y el holandés. Así pues, lo que predominan son las fórmulas mixtas apoyadas en combinaciones variables de canon, publicidad y abono (suscripción y pago por consumo). La mayoría de los países confían en un modelo de plataforma en abierto con algunos elementos de pago, como ocurre en el Reino Unido con Top Up TV (paquetes de canales o canales individuales), o en Italia con Mediaset y sus tarjetas prepago para productos estrella (pago por visión de partidos de fútbol, por ejemplo).

e- *Demanda: la tensión entre el ciudadano y el consumidor.* Los principales elementos de la configuración del servicio hasta aquí delineados, han contribuido a una lenta construcción de la demanda, escasamente estimulada por una oferta poco novedosa e importantes costes adicionales de modernización de equipamiento. Italia ha sido pionera en subvencionar de manera directa la demanda, mediante el otorgamiento generalizado de subsidios para la adquisición de descodificadores (Alemania lo ha hecho con los grupos desfavorecidos, igual que planea hacerlo el Reino Unido), aunque a pesar de los intentos, el equipamiento predominante continúa siendo de tipo básico.

El mismo, único asequible, impide a corto plazo a pesar de los discursos, plantear a la TDT como una de las herramientas centrales para la democratización de la sociedad de la información a toda la población. Este ejemplo, junto con el incierto futuro que pesa sobre la mayoría de los entes públicos de televisión de la región (espacio de emisión asegurado en el nuevo entorno digital, pero ofensiva de la lógica mercantil en su gestión), minan aún más las bases de construcción de un espectador/ ciudadano a favor de un usuario/consumidor que deberá soportar gran parte del peso económico de la transición, sin conseguir que su acceso universal promueva una mejora en términos de participación.

## **6. Balance de similitudes y diferencias**

A la hora de señalar, a grandes rasgos, similitudes y diferencias en la implantación de la TDT en Estados Unidos y Europa, es importante señalar, en primer lugar, que se verifica en ambos una inicial rápida toma de posición respecto de la introducción del servicio (nueva legislación, otorgamiento de frecuencias digitales...). Pero a diferencia de lo que ocurrió en la mayor parte de los países europeos, en Estados Unidos las frecuencias fueron “automáticamente” otorgadas sólo a los emisores analógicos existentes. Es decir, sin introducir competencia en este mercado.

Si como se mencionara, Estados Unidos confió inicialmente el impulso de la TDT a la alta definición y los emisores existentes, Europa se decantó por “nuevos”<sup>7</sup> operadores que

<sup>7</sup> En casi ningún caso dichos actores eran totalmente ajenos al mundo audiovisual. Es decir, que de una u otra forma, pertenecían y/o se relacionaban con el sector televisivo.

organizaron ofertas de pago, a los que paralelamente se sumaron los emisores públicos en una especie de consenso implícito sobre la necesidad de extender sus servicios analógicos al mundo digital.

La experiencia norteamericana se ha sostenido en el tiempo a pesar de su lenta marcha, mientras que la europea sufrió un serio revés en su primera fase. Esta situación que llevó a acrecentar la actuación de sus servicios públicos, en algunos casos de manera sumamente activa rompiendo manifiestos círculos viciosos, contrasta con el papel rezagado de estos mismos entes en Estados Unidos, históricamente caracterizados por una debilidad que los enfrenta ahora a la casi segura reproducción de su lugar secundario en el nuevo ámbito digital.

Otra diferencia verificable es que mientras que en Estados Unidos el impulso a la TDT ha ido fuertemente de la mano de la televisión de alta definición (como parte de la inicial estrategia de las *network* para diferenciarse del resto de las ofertas digitales), en Europa la gestión de los múltiples tiende a ser multicanal, y por ende, ligada sólo a la llamada televisión mejorada. Sin embargo, en todos los casos considerados las pruebas de TDT en alta definición y en movilidad (con el estándar DVB-H) son un hecho, casi como la reserva de capacidad espectral para estos servicios una vez efectuado el apagón, junto con la posibilidad de aumentar el número de canales y emisores terrestres, incluidos los desarrollos locales y regionales.

Usos alternativos a la televisión son considerados en Estados Unidos, donde existe el deseo de asignar espectro adicional a servicios relacionados con la seguridad nacional y las comunicaciones inalámbricas de banda ancha. Es importante señalar, además, que tanto allí como en Europa, la TDT se encuentra en el centro del proceso de cese de las emisiones televisivas analógicas, por lo que los gobiernos la han ligado al establecimiento de una fecha cierta de apagón como elemento considerado indispensable a la hora de otorgar certezas y generar confiabilidad (aunque en gran parte de los casos, las administraciones han debido retrasar los plazos originales).

Finalmente, se hace cada vez más notorio, con el paso del tiempo y la expansión del servicio, que aparecen en aquellos países europeos con alta penetración del cable los mismos problemas y tensiones entre este sector y los operadores de TDT que se mencionaron en el caso norteamericano. La experiencia finlandesa es sumamente esclarecedora al respecto, por las negativas consecuencias que ha tenido para con el lanzamiento de sus servicios terrestres digitales.

## 7. A modo de conclusión

En síntesis, más allá de las diferencias técnicas entre el modelo de TDT que se está configurando en Estados Unidos y el que predomina en Europa, derivadas de la utilización de estándares en competencia (ATSC y DVB, respectivamente), la comparación de ambas experiencias en función de las cinco variables tomadas en consideración, permite establecer las siguientes observaciones finales a modo de hipótesis:

a- *Se verifica la continuidad de la importancia de las políticas nacionales en la configuración de los sistemas de medios, aunque en un contexto de influencia regional y global creciente.* Tanto en Europa como en Estados Unidos, el devenir del servicio se encuentra altamente influenciado por procesos que trascienden las fronteras del Estado-nación. Nos referimos fundamentalmente a aquellos que tienen lugar dentro del marco de los bloques regionales (NAFTA y UE), y al proceso de redefinición de los acuerdos espectrales que lleva adelante la UIT (la Conferencia Mundial de Radiocomunicaciones tendrá lugar en 2007).

A pesar de ello, el desarrollo de los acontecimientos parecería indicar que son las especificidades nacionales y el peso de la historia audiovisual propia lo que acaba por otorgar el sentido final al modelo de servicio que se favorece. Ejemplo de lo anterior es el hecho de que ha sido el discurso de la seguridad nacional, tan caro a la política nacional e internacional norteamericana, más que la autoridad de la FCC, lo que acabó propiciando el establecimiento de una fecha cierta para que los *broadcasters* devuelvan las frecuencias analógicas hoy destinadas a la televisión. En Europa, ha sido la importante tradición del servicio público y la legitimidad de la que aún goza la BBC, lo que le ha permitido al ente colocarse a la cabeza del relanzamiento del servicio en el Reino Unido.

b- *Se demuestra empíricamente el fracaso del mercado como organizador exclusivo del proceso de introducción y desarrollo del servicio.* Hasta 2005, Estados Unidos encaró una transición caracterizada por una pobre y tímida coordinación gubernamental que se tradujo en marchas y contramarchas. Desde entonces y luego de al menos siete años de fracaso de libre mercado, una clara política pública de intervención se ha establecido para generar el círculo virtuoso que permita otorgarle, a una cobertura ya importante y a una industria impaciente, los consumidores que necesitan.

Frente a la imposibilidad de obligar al resto de los soportes a difundir los servicios de TDT, a los ciudadanos a adquirir nuevo equipamiento o abonarse a la televisión por cable o satélite, y ante el interés por liberar rápidamente un espectro política y económicamente codiciado, la decisión ha sido fomentar la migración definitiva por la doble vía de la imposición del fin de la fabricación de televisores analógicos para 2007 y el subsidio a la adquisición de descodificadores.

En la UE, los países que ocupan los primeros puestos en el liderazgo europeo de penetración del servicio han establecido desde el comienzo una importante intervención pública, principalmente bajo la forma de planificación y apoyo a la transición, e importancia otorgada al servicio público. Esta intervención, sin embargo, debe ser proporcional a los ojos de Bruselas que puede cuestionarla en nombre de la libre competencia, como ocurriera con los subsidios otorgado en el apagón berlinés que han sido declarados ilegales.

c- *Se observa la existencia de mecanismos de re-regulación en un contexto generalizado de desregulación.* En relación directa con la incapacidad de la mano invisible del mercado para hacer realidad los discursos de implementación más optimistas, no debe dejar de resaltarse la incesante y permanente acción reguladora que han llevado adelante en ambas regiones las sucesivas administraciones. Claramente ejemplificado en Europa tras el fracaso de las primeras experiencias, este accionar debe resaltarse ya que desmonta el discurso hegemónico liberalizador y no-intervencionista en relación con la comunicación.

d- *En definitiva, ante una nueva oportunidad, se constata la ausencia de una firme voluntad para democratizar las comunicaciones.* Los antecedentes audiovisuales constituyen una fuerza significativa a la hora de confirmar las tendencias ya existentes en el sistema y preservar el *statu quo*. La televisión digital será una realidad simplemente porque la mayoría de los gobiernos ha decidido acabar con las emisiones analógicas, lo cual está más relacionado con objetivos de política económico-industrial que con una demanda comunicacional de la sociedad.

Las necesidades e intereses de la ciudadanía son sistemáticamente ignorados, a pesar de que los nuevos servicios aspiran a obtener una importante financiación del mercado de abono ante la crisis y competencia por las fuentes de ingresos existentes. El discurso de la mejora en la elección para el consumidor esconde, en realidad, un intento de avance más del modelo de comunicación que se erige en el pago por consumo.

## Bibliografía

Analysys, 2005. *Report on the public policy treatment of digital terrestrial television (DTT) in communications markets*. Informe elaborado para la Dirección General Sociedad de la Información y Medios, Comisión Europea, agosto.

Brown, Allan y Picard, Robert, (eds.), 2005, *Digital Terrestrial Television in Europe*. New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates.

Delgado, Matilde y Larrégola, Gemma, 2003. “Análisis de planteamientos, propósitos y despropósitos. Contenidos y servicios de la TDT en Europa”. *Telos Segunda Época*, N° 57, octubre-diciembre.

DGTVi, 2006. *L'Europa Verso il Digitale Terrestre*. Informe preparado para la Segunda Conferencia Nacional DGTVi, 15 y 15 de julio, Nápoles.

DigiTAG, 2006. *Analogue Switchoff. Strategies to end analogue terrestrial television in Europe*. Geneva: DigiTAG. En <http://www.digitag.org/DVBHandbook.pdf> (junio 2006).

FCC, 2006. *Twelfth Annual Assessment of the Status of Competition in the Market for the Delivery of Video Programming*, MB Docket N° 05-225, FCC 06-11.

Galperin, Hernán, 2004. *New Television Old Politics. The transition to Digital TV in the United States and Britain*. Cambridge: Cambridge University Press.

García Leiva, M<sup>a</sup> Trinidad, 2006. “Políticas europeas de televisión digital terrestre. Antecedentes, caracterización y alternativas”. *Revista Latina de Comunicación Social*, N° 61, enero-diciembre. En: <http://www.ull.es/publicaciones/latina/200604leiva.pdf> ISSN 1138-5820 (agosto, 2006).

García Leiva, M<sup>a</sup> Trinidad, Starks, Michael y Tambini, Damian, 2006. “Overview of Digital Television Switchover Policy in Europe, the United States and Japan”. *Info: The Journal of Policy, Regulation and Strategy for Telecommunications, Information and Media*, Vol. 8, N° 3.

Government Accounting Office (GAO), 2005. *Digital Broadcast Television Transition: Estimated Cost of Supporting Set-Top Boxes to Help Advance the DTV Transition*. Washington D.C.: GAO (05-258T).

Hujanen, Taisto, 2005. “Implications for Public Service Broadcasters”. En Brown, Allan y Picard, Robert, (eds.), *Digital Terrestrial Television in Europe*. New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates.

McChesney, 2004. *The problem of the media. U.S. communication politics in the 21<sup>st</sup> century*. New York: Monthly Review Press.

National Broadcasting Association (NAB), 2005. *Destination Digital TV*, Vol. 5, septiembre. En <http://www.nab.org/newsroom/issues/digitaltv/DDTV/0905.pdf> (febrero 2006).

Picard, Robert, 2005. “A Consumer Perspective on Digital Terrestrial and Interactive Television”. En Brown, Allan y Picard, Robert, (eds.), *Digital Terrestrial Television in Europe*. New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates.

Prado, Emili y García, Núria, 2003. “La apuesta por los broadcasters y por la alta definición. Panorama de la TDT en los Estados Unidos”. *Telos Segunda Época*, N° 57, octubre-diciembre.