¿Ser digital? El dilema de la televisión digital terrestre en América Latina

POR **PABLO HERNÁNDEZ Y GLENN POSTOLSKI**

El presente trabajo pretende dar cuenta de los condicionantes que están orientado los procesos de toma de decisiones de los países de la región latinoamericana en la adopción del estándar tecnológico para la futura televisión digital terrestre. El enfoque adoptado tiene especial consideración por la participación social y las dimensiones económica y regulatoria en la definición de políticas específicas.

Aceleraciones y aplazos

Si alguna causalidad puede atribuírsele al proceso de migración hacia la televisión digital terrestre (TDT), además del recambio del alicaído mercado de receptores, debemos localizarla en la liberación de frecuencias del espectro radioeléctrico. Más de trescientos servicios de «valor agregado» resultan atractivo suficiente para los futuros modelos de negocio que propone la digitalización total. Reconversión de patrones tecnológicos por medio, la atractiva cadena de valor que promete el ciclo audiovisual completamente digitalizado y en soportes diversos opera paradigmáticamente sobre los potenciales productores y distribuidores. Las mercancías tecno-culturales de nueva generación resultan ser, una vez más, las promesas de salida a las reiteradas crisis de saturación de mercados.

La euforia de los años 90 imprimió un ritmo vertiginoso a la incorporación tecnológica en América Latina. La digitalización del conjunto de los servicios de telecomunicaciones generó importantes expectativas en torno a la metáfora de la convergencia y de un mercado en expansión donde la TDT venía a completar la etapa digital del circuito de distribución audiovisual. A ello contribuyeron factores de diversa índole (legales, económicos y tecnológicos) que generaron un nuevo escenario signado por dichas aspiraciones empresariales, insatisfechas luego por la evolución de los negocios, decididamente influidos

Fundación Telefónica
Telefónica

por la depresión económica.

La desaceleración del crecimiento global (1) a lo largo del último cuarto del siglo pasado tuvo como eje la pérdida de dinamismo de las economías centrales. La tasa de variación anual del Producto Bruto Mundial que promedió el 4,5 por ciento entre los años 1970-79 descendió al 3,4 por ciento en el periodo 1980-89 y al 2,9 por ciento en 1990-99 (FMI,1997; The World Bank,1998).

En el campo de la radiodifusión, el desarrollo de la televisión post-fordista acentuó la saturación del mercado de aparatos receptores en los países industrializados, que vieron en la televisión de alta definición (HDTV) una posibilidad para reactivar el sector de la electrónica. La HDTV requería tecnología de punta y volúmenes de capital de tal dimensión que sólo las economías desarrolladas, pese a sus crisis de crecimiento, podían garantizar. El nuevo mercado de la televisión hertziana en su versión digital será entonces liderado por Japón, la Unión Europea y los EEUU. Las lógicas empresariales con las que estos actores se involucraron en la competencia están vinculadas a los megaconsorcios que desarrollan las normas de migración y aplicación de la nueva tecnología televisiva a escala mundial. Surgen así los tres estándares de televisión digital terrestre que hoy se disputan el mercado latinoamericano: el ATSC estadounidense, el DVB europeo y el ISDB-T japonés. Las presiones permanentes por el control de mercados delimitados por la incompatibilidad técnica han sido notorias en la región latinoamericana desde la última etapa de los años 90. Protagonizados por los representantes tanto del consorcio estadounidense ATSC como del europeo DVB, contribuyen incesantemente a la metamorfosis de los procesos que a continuación explicitaremos.

Los casos nacionales que presentaremos en este trabajo pretenden dar cuenta de los fenómenos generales y particulares que, en los niveles de la regulación, la dinámica económica del sector y la gestión de políticas públicas, están delineando el escenario de factibilidad de implantación de la norma de la TDT en el subcontinente americano.

En América Latina, si bien los medios de radiodifusión fueron durante mucho tiempo áreas privilegiadas para las burguesías nacionales, históricamente vedadas al capital extranjero, una serie de legislaciones *ad hoc* modificaron esta situación. En Argentina, a partir de la reforma de la Constitución de 1994, se habilitó el ingreso de los *players* transnacionales. En Brasil la posibilidad de entrada de éstos se dio con la sanción de la Ley de Televisión por Cable de 1994, y se profundizó a partir de la aprobación de la enmienda constitucional 5/2002, que permite a las compañías nacionales asociarse con extranjeras en la televisión abierta (2) . En México, cabe señalar la interpretación laxa que se da a la figura de la «inversión neutra», que permitió que las cadenas locales fueran adquiridas por grupos internacionales. Así, fue verificándose el ingreso de distintos grupos transnacionales en los diferentes sistemas de radio y televisión de la región y la importancia creciente que adquirieron a la hora de definir políticas, regulaciones y opciones de negocios para el sector.

Por otra parte, casi todos los países latinoamericanos han iniciado sus experimentaciones en el terreno de la TDT, siendo Brasil, Argentina y México los que más han avanzado en los estudios necesarios para evaluar el estándar tecnológico que regirá la migración al nuevo sistema de televisión en abierto. Considerando la certeza de que la región será importadora de tecnología,

Fundación Telefónica
Telefónica

existe un aspecto clave en la adopción del sistema de TDT: la evolución de los precios de los equipos profesionales de producción y emisión, y de los aparatos de recepción (televisores). Dicha evolución influirá directamente en el desarrollo del mercado y en la conformación de la audiencia, a partir de las inversiones que deberán afrontar los canales y la velocidad del recambio del parque de televisores.

El alto índice de concentración de la propiedad de los medios de comunicación, tanto en los medios tradicionales como en los segmentos innovadores, es otra de las características particulares de Latinoamérica a tener en cuenta en un escenario futuro. Como resaltan Becerra y Mastrini: «Los países latinoamericanos más ricos (Brasil, México, Argentina, en este orden) presentan rasgos y tendencias similares, y tres de los cuatro actores multimedia más poderosos de América Latina (O Globo, Televisa y Clarín) tienen su sede en estas potencias regionales. Estos grupos presentan una extensión cuasi continental y estrechos vínculos con los grupos dominantes en el concierto mundial» (3) .

Este nivel de concentración en los distintos medios de radiodifusión y la fuerte presencia de oligopolios transnacionales en el sector les otorga a las empresas una importante preeminencia a la hora de presionar sobre las decisiones en torno a la norma de TDT a adoptar (4) . El nivel de inversión que requiere la implementación de un sistema de televisión hertziana digital, la capacidad de gasto en investigación y desarrollo (I+D) para lograr un mercado maduro donde implementar los productos, y la posibilidad de generar una economía de escala que permita su expansión limitan la actuación de los operadores locales y los obliga a subordinarse a las estrategias de los consorcios internacionales.

Las dificultades que encuentran los países en el momento de avanzar en definiciones sobre la migración tecnológica se multiplican en las instancias formales de representación regional. En el caso del MERCOSUR, los acuerdos se limitaron a la inclusión del tema en la agenda común. Así, en las pautas de negociación del Subgrupo de Trabajo número 1 «Comunicaciones», actualizadas en Montevideo en diciembre de 2001, se acordó un plazo de tres años para analizar «la evolución de los sistemas existentes a nivel mundial, considerando aspectos tecnológicos, económicos y de mercado», y «establecer los procedimientos de coordinación para la utilización y operación de canales radioeléctricos atribuidos al servicio de Radiodifusión de televisión con modulación digital en las bandas de VHF y UHF» (5) .

A continuación especificaremos cómo se vienen desarrollando los procesos de adopción de la norma de TDT en distintos países de la región, señalando las particularidades y similitudes presentes en las políticas públicas elaboradas.

Chile

La decisión de Chile en torno a la adopción de una norma de TDT se ha postergado en medio de la tensión generada por el choque entre las demandas de los principales actores del mercado y la actitud dilatoria de los organismos públicos.

Fundación Telefónica
Telefónica

En 1989, el Estado chileno sancionó una nueva legislación, la Ley 18.838, que regula las actividades de radiodifusión. Según estipula esta norma, la radio y la televisión operan en un contexto de libre mercado, abierto al exterior, en el cual el Estado se resguarda la gestión de un canal público de televisión. No hay restricciones especiales sobre la nacionalidad del concesionario ni sobre la cantidad de frecuencias que éste puede explotar.

Los canales creados con posterioridad a 1990 tienen derecho a usar el espectro por un cuarto de siglo. Los nacidos antes de ese año, los llamados «canales tradicionales», tienen concesiones perpetuas…, algo insólito para los estándares internacionales (6) . Actualmente, se verifica la presencia de los multimedios regionales entre los principales actores del mercado de la televisión abierta: *Megavisión* perteneciente al Grupo Televisa, originario de México, y *Chilevisión*, propiedad de la Organización Cisneros, de Venezuela.

Por su parte, el estudio para la introducción de la TDT comenzó hacia 1997, a través de las actuaciones del Consejo Nacional de Televisión y de la Subsecretaría de Telecomunicaciones (SUBTEL), el organismo regulador técnico dependiente del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones. Estos organismos fueron los encargados de elaborar la propuesta de un marco normativo y técnico para la introducción del nuevo sistema hertziano, lo cual dio lugar a la publicación del denominado *Libro Verde para la Introducción de la Televisión Digital Terrestre en Chile* donde se formulan los criterios y principios del diseño de una política estatal hacia la transición a la TDT. Luego del análisis sobre los impactos que causaría su implementación, se establecieron los plazos del «apagón» analógico: en diciembre de 2000 debía estar zanjada la discusión sobre la norma técnica a adoptar y, a partir de allí, debía introducirse tecnología, en forma gradual, en las distintas áreas geográficas del país.

Poco después, la Administración autorizó el uso experimental de canales adyacentes a los utilizados por las transmisiones analógicas en la banda de VHF (específicamente, los canales 8, 10 y 12), lo que propició que se realizaran transmisiones de moderada potencia empleando la norma estadounidense ATSC con resultados satisfactorios. Estas licencias experimentales ya han caducado y actualmente no se están realizando transmisiones digitales.

Hacia finales de 2000 el Gobierno informó que la adopción del estándar técnico de TDT se posponía. La demora se justificó basándose en la necesidad de analizar en forma acabada las implicancias de este nuevo sistema televisivo, sobre todo en relación con los modelos de negocios que puede generar, y de esperar la definición tecnológica de otros países de la región, lo que permitiría encuadrar a la industria nacional dentro de una economía de escala más competitiva.

Sin embargo, en opinión de Marcelo Pandolfo, ingeniero miembro de la Comisión Técnica de la asociación que agrupa a los principales canales de televisión de Chile, ANATEL (Asociación Nacional de Televisión), el Gobierno no ha hecho otra cosa que dilatar su pronunciamiento sobre el tema ante las opiniones divergentes expresadas por integrantes de SUBTEL y la posición oficial de ANATEL. En palabras de Pandolfo, «algunos funcionarios subalternos han demostrado un claro sesgo hacia la norma (europea) DVB. En cambio, nuestra asociación, que no tiene más que su voz en la toma de decisiones sobre la televisión digital, manifestó claramente su preferencia por la norma (estadounidense) ATSC en una detallada carta enviada

Fundación Telefónica
Telefónica

al Ministro de Transportes y Telecomunicaciones» (7) .

Entre estas tensiones no se puede dejar de señalar que la decisión sobre el nuevo estándar estará enmarcada por las estrategias de desarrollo pautadas para el mediano plazo. Así el tratado de libre comercio firmado entre Chile y EEUU en diciembre de 2002 marca un alineamiento claro que afecta a las futuras decisiones del sector (8) . Como señala Ivan Bernier: «El impacto de estos tratados sobre el sector cultural no es nada despreciable (…) La nueva estrategia de Estados Unidos en el sector cultural deja en evidencia que mientras las medidas que no se conforman al trato nacional, al trato de nación más favorecida y al libre acceso a los mercados pueden tolerarse tal como existen actualmente en el sector audiovisual tradicional porque están obligadas, de una manera u otra, a desaparecer con el tiempo. Ninguna tolerancia se acepta cuando se trata de contenidos distribuidos digitalmente, que son el centro de la nueva economía de comunicación, y que deberían permanecer por consiguiente libres del proteccionismo cultural. Para llevar a cabo esa estrategia, Estados Unidos propone actualmente un enfoque centrado de manera clara en la libre circulación de contenidos distribuidos digitalmente y elude la dicotomía entre los bienes y servicios culturales haciendo que los productos digitales queden sujetos a las mismas obligaciones básicas que se aplican al suministro electrónico de servicios, que son el trato nacional, el trato de nación más favorecida y el libre acceso a los mercados».

Además, sentencia Bernier, «no hay dudas de que los nuevos tratados comerciales permitirán que la industria estadounidense logre un mejor acceso a los mercados de Chile. Sin embargo, es difícil predecir si estos tratados facilitarán el ingreso de productos de Chile en Estados Unidos. Tampoco se sabe si, en alguna medida, contribuirán al mejoramiento de la diversidad cultural» (9) .

A la espera de la postura final de los principales países de la región, la decisión que adoptarán las autoridades de Chile ya está condicionada por los compromisos presentes y futuros.

México

El proceso que sigue la adopción de la norma digital de televisión terrestre en México se inscribe en ciertas invariantes de la actividad del sector, con relación a las políticas públicas de los últimos años.

Al explicar las implicancias para el país del Tratado de Libre Comercio (TLC), en una de las insoslayables investigaciones del Proyecto Monarca, Delia Crovi señala que «en México la desregulación de las industrias audiovisuales debe ser analizada dentro del marco de una reforma general del Estado. Tal reforma ha ido quitando paulatinamente la injerencia directa del Estado en materia de comunicación, ya sea reduciendo su intervención o bien colocándolo en una posición arbitral respecto de las transformaciones que experimentan los medios. La tendencia, sin duda, es alcanzar una auténtica flexibilización que facilite el camino a las corporaciones audiovisuales transnacionales para concretar las fusiones, alianzas o incorporaciones» (10) .
La puesta en marcha del TLC junto con las privatizaciones (telefonía básica, medios públicos

Fundación Telefónica
Telefónica

de radiodifusión y satélites geoestacionarios) y la reforma constitucional de 1995 (que permitió el ingreso de capitales extranjeros y autorizó los servicios cruzados de cable y telefonía) (11) resultan un punto de inflexión en la aceleración de los procesos que han condicionado el escenario de toma de decisiones en el plano de las tecnologías digitales de difusión en México.

Esta situación hace que no pueda objetivarse la discusión acerca de la norma de TDT y sus políticas relacionadas sin comprender el cambio profundo que se produjo entre los actores tradicionales del audiovisual, el sistema político y los nuevos agentes mundiales de las comunicaciones. Como señala el investigador mexicano José Carlos Lozano Rendón, al reclamar la urgente necesidad de diseñar políticas para el sector, «la comunicación masiva y los contenidos de las tecnologías digitales han experimentado transformaciones sin precedentes y un crecimiento exorbitante. Y como ya es costumbre, frente a estos cambios las regulaciones y las políticas de comunicación se han quedado muy atrás, tan fragmentadas, insuficientes y obsoletas como en cada una de las épocas anteriores» (12) .

Este «retraso» regulatorio no impidió, sin embargo, las mutaciones que se produjeron en los modelos productivos y de negocio de la industria cultural mexicana y de su dispositivo paradigmático, la televisión. Así, los grandes multimedios nacionales, cuasi monopólicos y protegidos por barreras de entrada que expresaban la fuerte alianza entre el sistema político y las burguesías nacionales, fueron metamorfoseándose para adaptarse a las nuevas necesidades de acumulación planteadas por el horizonte de la convergencia.

Como sostiene Hernández Lomelí (2002) (13) , a partir de su capacidad de producción de géneros particularmente viables para los mercados latinos, las principales cadenas mexicanas ?*Televisa* y *Televisión Azteca* (14) ? siguieron estrategias similares a las desarrolladas por las televisiones de Venezuela y Brasil, incorporándose al aún frágil segmento del negocio que percibieron como salida global: las plataformas de televisión satelital directa al hogar (*Sky* y *DirecTV*) de difusión continental. De modo que las decisiones que fueron adoptando las principales empresas de televisión las acercaron a las soluciones tecnológicas estadounidenses en los distintos estadios del servicio.

Las principales operadoras comenzaron con las emisiones experimentales en TDT hacia 1999; concretamente el 4 de marzo de ese año, *Televisa* inició transmisiones regulares de prueba, a través del canal 48 de UHF, en el Distrito Federal utilizando el estándar ATSC. Actualmente son tres los canales autorizados por la Secretaría de Comunicación y Transporte (SCT) que transmiten programas realizados en formato digital: el 48 de *Televisa*, el 53 de *TV Azteca* y el 23 de Tijuana (repetidora de *Televisa*). Por otra parte, las transmisiones de la denominada televisión restringida (UHF), que se generalizaron a partir de las concesiones de más de 1.300 licencias en 1988, se realizan con tecnologías compatibles con el estándar norteamericano ATSC. Del mismo modo influyeron los acuerdos de reciprocidad satelital firmados con EEUU hacia finales de los años 90 y los más recientes sobre el uso de las frecuencias de televisión en la zona fronteriza.

En tal sentido, la elección de la norma de TDT en México aparece fuertemente sesgada hacia la opción ATSC, en un claro alineamiento con el sistema de alianzas del sector privado y el capital extranjero.

Fundación Telefónica
Telefónica

Asimismo, el proceso de asociación de los empresarios locales con el capital transfrontera dio lugar a la penetración de empresas europeas y estadounidenses en los conglomerados mexicanos. A ello contribuyeron las regulaciones anteriormente mencionadas y la puesta en marcha del muy peculiar mecanismo de «inversión neutra» promulgado en la Ley de Inversión Extranjera (15) . Tal mecanismo permitió, entre otras operaciones, que el grupo Prisa de España comprara el 50 por ciento de las acciones de la red de emisoras de radio *Radiópolis*, de Televisa, y más recientemente el ingreso de Microsoft en el mismo consorcio (16) .

A mediados de 1999, contribuyendo a la nula presencia de sectores de la sociedad civil en el proceso de adopción del estándar tecnológico de TDT, el Gobierno creó el Comité Consultivo de Tecnologías Digitales para la Radiodifusión, integrado por representantes del poder ejecutivo y de la poderosa Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión (CIRT) (17) . El Comité, que tenía previsto expedirse hacia mediados de 2002, luego de las pruebas con los tres sistemas vigentes (ATSC, DVB e ISDB-T), recibió diversas críticas por no incorporar ningún otro actor social por fuera del empresariado y, pese a lo reducido de su espectro de representación, aún no ha recomendado la adopción de ninguna norma.

Paralelamente, en el Senado se inició un proceso de discusión, impulsado por diversas organizaciones sociales, orientado a la reforma de la Ley de Radio y Televisión de 1960. Como consecuencia de ello se constituyó, en la Secretaría de la Gobernación, la Mesa de Diálogo para la Reforma de los Medios Electrónicos de Comunicación, cuya finalidad era someter a discusión pública las distintas iniciativas civiles y de legisladores, que redundarían en la sanción de una nueva ley para el sector.

Desde el punto de vista de la participación ciudadana, esta iniciativa parecía indicar una apertura que, dada su incumbencia sobre la totalidad de la problemática de la radiodifusión, estaba en condiciones de ampliar la base decisoria también a la futura norma de TDT. Contradictoriamente, dicha instancia se vio fuertemente deslegitimada por un nuevo Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión, sancionado por decreto en octubre de 2002 (18) , que tornó prácticamente inútil todo el proceso previo de discusión pública.

Argentina

Argentina fue uno de los cuatro primeros países a nivel internacional que adoptó la norma estadounidense ATSC, en 1998. Seis años más tarde no hay ningún avance significativo, y la mayoría de los representantes sectoriales considera apresurada esta decisión.

Los antecedentes del actual contexto de introducción de la TDT deben encontrarse en las privatizaciones de los servicios de radiodifusión (principales canales de televisión abierta, en 1989) y telecomunicaciones (venta de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones en 1990). Una vez constituidos los principales agentes de cada sector, desde mediados de la pasada década se aceleró la presencia del capital extranjero en la radiodifusión, por medio de la reforma constitucional de 1994 (19) y más tarde con la firma de los tratados de reciprocidad satelital (20) . Ese periodo se caracterizó por «la irrupción de grandes masas de capital financiero internacional, un acelerado proceso de concentración económica, acompañado por

Fundación Telefónica
Telefónica

el desplazamiento de actores tradicionales, una tendencia a adecuar la normativa a los intereses del sector privado, la superposición e inestabilidad de los organismos de control, la judicialización en torno a las definiciones sobre el sistema y la ausencia de debate acerca de las comunicaciones en la sociedad civil y los partidos políticos» (21) .

En ese marco, la iniciativa de comenzar las emisiones experimentales en TDT estuvo a cargo del sector privado, impulsada por la Asociación de Teledifusoras Argentinas (ATA). Por su parte, hacia mediados de 1997, la Secretaría de Comunicaciones decidió crear la Comisión de Estudio de Sistemas de Televisión Digital (ampliada, en 1998, a Comité Consultivo sobre Televisión Digital) con el objetivo de evaluar los sistemas de TDT vigentes y proponer normas técnicas provisorias (22) . Las actividades de este organismo no tuvieron difusión pública relevante, hecho que, sumado a la nula participación de organismos no comerciales en el mismo, facilitó su exclusión del debate político.

Así las cosas, durante 1998 el Gobierno argentino definió el ancho de banda de 6 MHz para todos los canales digitales y previó la asignación de frecuencias experimentales a los actuales licenciatarios de televisión abierta por el término de tres años. Asimismo estableció un plazo de doce meses para adoptar un nuevo estándar y liberó las frecuencias del espectro que la televisión analógica no utilizaba.

En tanto, los operadores privados comenzaron con sus emisiones experimentales: en septiembre de 1998, el *Canal 13* de Buenos Aires (Grupo Clarín) realizó la primera emisión de televisión digital de alta definición (HDTV). Cabe recordar que en aquel momento los dos principales canales de televisión con sede en la ciudad de Buenos Aires ?*Canal 13* (Artear S.A.-Clarín) y *Canal 11* (Telefé S.A.-CEI-Telefónica)? se encontraban afiliados al Advanced Television Systems Committee (ATSC).

Semanas más tarde, en octubre de 1998, el Gobierno de Carlos Menem adoptó el estándar norteamericano (ATSC) argumentando que su ancho de banda era coincidente con el argentino, que ya existían receptores disponibles para su comercialización en el mercado internacional, que países como Taiwan y Corea del Sur habían adoptado la norma y que el sistema europeo (DVB) no se hallaba consolidado aún. A partir de ese momento se incrementaron las autorizaciones para emitir señales experimentales de TDT en todo el país, las cuales continuaron con cierta regularidad hasta mediados del año 2002.

Sin embargo, el nivel de acuerdo entre los protagonistas del mercado de las comunicaciones que entonces se expresó en la elección del estándar ATSC sufrió alteraciones a partir de las modificaciones en la estructura de propiedad de las principales emisoras, iniciadas con el acuerdo entre Telefónica y el fondo de inversión CEI para dividir los medios de comunicación que compartían. La sanción el decreto 1005/99 (23) conjuntamente con el mencionado proceso de redistribución, colocó a Telefónica como el principal operador de televisión abierta de la Argentina, tras lo cual sus compañías subsidiarias se retiraron de la agrupación estadounidense ATSC.

Actualmente sólo uno de los dos principales grupos radiodifusores argentinos (el Grupo Clarín, a través de Artear) se encuentra afiliado al ATSC, mientras que el otro (Telefónica) forma

Fundación Telefónica
Telefónica

aparte del consorcio europeo DVB, denotando que no presentan hoy la posición homogénea de tiempos pasados. Por su parte, tanto el sistema público de televisión como los difusores independientes continúan a la expectativa del perfeccionamiento de los estándares europeo y estadounidense, mientras que los fabricantes siguen atentos la adopción que haga Brasil (en el caso de que no haya una opción conjunta del MERCOSUR) dada su capacidad de producción de receptores y/o adaptadores, la más importante de la región junto con México.

Ni en el momento de la elección de la norma ATSC, en 1998, ni hoy existen plazos de migración previstos, ni indicaciones acerca del destino de las frecuencias residuales y, si bien la tendencia adoptada reconoce la necesidad de la transmisión en alta definición (HDTV), no se estipulan futuros servicios de calidad inferior.

La ausencia de debate es notoria ya que, a diferencia de lo ocurrido en Brasil, por ejemplo, no han surgido actores sociales capaces de articular una agenda alternativa. Una posibilidad aún más lejana luego de la aguda crisis económica que afecta al país y que postergó no sólo la revisión de la norma sino la efectiva realización de un nuevo mercado para la TDT.

Brasil

El caso brasileño es el que más complejidad reviste en el proceso de toma de decisiones que nos ocupa. Sin duda la definición de este país tendrá un alto impacto en el conjunto de la región.

La introducción de la TDT aparece como la finalización de un complejo proceso de transformación de las políticas del Estado brasileño para el sector y puede significar la resolución a favor de una orientación liberalizadora de los segmentos comunicacionales, consolidada durante los años 90 y principios de este siglo, o la modificación drástica de esa tendencia.

Nos referimos a una tensión, históricamente presente, que se manifestó, por ejemplo, en la promulgación de la Ley de Televisión por Cable de 1994, donde se mostró un modelo de participación pública interesante que introdujo reivindicaciones en la norma ajenas a la lógica estrictamente comercial (24) y la posterior contrapartida liberalizadora iniciada con la promulgación de la Ley General de Telecomunicaciones de 1997 ?que permitió el ingreso del capital extranjero con algunas restricciones *antitrust*? y la posterior privatización de la compañía nacional de telefonía, TELEBRAS.

A mediados de la pasada década, fue el sector privado de radiodifusión, aún en manos de capitales nacionales oligopólicos interesados en la convergencia, el que comenzó a evaluar las posibilidades de transmisión de TDT: «el proceso de elección comienza en septiembre de 1994 cuando la SET (Sociedad de Ingeniería de Televisión, que representa a profesionales y empresas del sector) y la ABERT (Asociación Brasileña de Emisoras de Radio y Televisión, que agrupa a los radiodifusores) forman un grupo técnico para analizar la posible adopción de un sistema de televisión digital. Este grupo técnico tendrá luego gran importancia en el proceso

Fundación Telefónica
Telefónica

de transición, al coordinar las pruebas técnicas que se realizan para elegir la norma. A partir de marzo de 1998, el nuevo ente regulador de las telecomunicaciones ANATEL (Agencia Nacional de Telecomunicaciones) pasa a coordinar el proceso de selección» (25) .

El apoyo a esta iniciativa por parte del Estado estuvo orientada por una política de desarrollo para el sector industrial vinculada a la producción de equipos electrónicos, ya que Brasil cuenta con un mercado potencial de 40 millones de televisores. A partir de entonces, la Administración otorgó a los actuales licenciatarios más de 1.800 permisos para operar canales de experimentación digitales adyacentes a los analógicos. Así, una comisión conformada por la SET, la ABERT y la Universidad Mackenzie realizó numerosas pruebas entre 1999 y 2000, concluyendo que el patrón japonés ISDB-T era el más apto para el país, dada la calidad superior de la señal y la viabilidad para su recepción móvil.

Este pronunciamiento provocó inmediatas reacciones contrarias. Lo cierto es que la definición del patrón, prevista para septiembre de 2000, fue postergada una y otra vez. El temor a que la adopción fuera recusada judicialmente, llevó al Gobierno de Fernando Enrique Cardoso a dejar a su sucesor presidencial la responsabilidad de la decisión. Hacia finales del año pasado, existía un consenso ?entre el Gobierno, las emisoras y los fabricantes de equipos? para descartar el desarrollo de un patrón nacional, al tiempo que se comenzó a pensar en un modelo híbrido que combinara HDTV con SDTV.

Instalado el nuevo Gobierno liderado por Lula da Silva, el pasado 25 de junio se sometieron a consulta pública tres documentos: el proyecto de decreto que crea el Grupo Ejecutivo del Proyecto TV Digital (GET) (26) , la Exposición de Motivos de la Política de TV Digital y el Anexo de la Exposición de Motivos, que demuestran el cambio de orientación impulsado desde el Ministerio de Comunicaciones.

En opinión del Foro Nacional por la Democratización de la Comunicación (27) , estos instrumentos indican un avance en la discusión que impulsan los planteos defendidos por las organizaciones de la sociedad civil y que ahora son retomados por el Gobierno. Así destacan como avances positivos:

* El reposicionamiento de la discusión a partir de la conducción del proceso por parte del Ministerio de Comunicaciones y no de la ANATEL. Esto implicó pasar de un mero tratamiento técnico a una dimensión política acorde a las necesidades sociales y culturales de Brasil, centrando la elección en los modelos de servicios y negocios a futuro.

* La importancia adjudicada al derecho a la «inclusión digital» de los ciudadanos, que implica la garantía de servicios interactivos como parte de los servicios ofertados por la TDT.

* La decisión de comenzar a evaluar las capacidades para generar un desarrollo industrial local y autónomo.

* La voluntad de articular las políticas de inserción de la TDT con los demás países de la región, especialmente con los pertenecientes al MERCOSUR.
También se reclama:

Fundación Telefónica
Telefónica

* Una política de producción de contenidos para el nuevo sistema.

* La inclusión en el debate de todos los servicios comunicacionales que se verán afectados (radio, televisión por cable, *software*, etc.).

* La inclusión del Foro en el GET.

Esta nueva configuración del debate permite inferir que, al contrario de lo sucedido con la privatización de las telecomunicaciones, en el terreno de la TDT se tomarán las precauciones para viabilizar la presencia de capitales nacionales que puedan tener también proyección internacional. El estado actual de la discusión evidencia que, a diferencia de lo sucedido en otros países de la región, los sectores especializados de la sociedad civil brasileña participan activamente en el debate en torno a la adopción de políticas de comunicación.

Pese a los incesantes avances y retrocesos, la participación ciudadana logró importantes reivindicaciones: la aprobación de la Ley 8.389/91, que reglamentó la composición del Consejo de Comunicación Social a través de un acuerdo firmado con el empresariado de comunicación; la formulación y aprobación de la mencionada Ley de Televisión por Cable, resultado de una inédita negociación entre el sector privado y los sectores de la sociedad civil articulados por el Forum Nacional por la Democratización de la Comunicación que produjo el texto que fue acogido y apoyado integralmente por el Congreso Nacional; la aprobación de la Ley 9.612, que creó el Servicio de Radiodifusión Comunitaria e impulsó la incorporación de las demandas sociales sobre la comunicación. Finalmente, la efectiva instalación del Consejo de Comunicación Social, conquista que se logró once años después de haber sido aprobada la Ley 8.389 (28) .

De modo que es probable esperar que la adopción de la norma de TDT en Brasil exprese, con cierto grado de complejidad, la heterogeneidad presente en el sustrato de su discusión pública.

Comentarios finales

Considerando los casos nacionales presentados y los procesos acaecidos en los últimos años sobre los sistemas de comunicaciones de los principales países latinoamericanos, podemos reconocer tendencias orientadas hacia la concreción del circuito digital de televisión en la región, manifiesta en la adopción de la norma de TDT. En este sentido es posible destacar:

– *La aceleración de procesos de reprivatización, concentración y desnacionalización* que, si bien históricamente presentes, generan verdaderas contingencias de migración tecnológica e incorporación de nuevas TCI, en la región.

– *Los límites de las estrategias internacionales de los grupos latinoamericanos*. Los principales grupos de la región se han posicionado en el servicio de televisión satelital directa al hogar (TDH), cuyas dos plataformas con presencia en la región integran el consorcio estadounidense ATSC. Si bien aparecen como avances en la regionalización e internacionalización de los

Fundación Telefónica
Telefónica

productores audiovisuales de los grupos más sólidos (Cisneros, Televisa u O Globo), éstos son sometidos a la apertura hacia el capital internacional en los sistemas regulatorios en cada territorio nacional. La baja penetración del servicio de TDH y su frágil rentabilidad puede derivar en reversibilidad de las conformaciones societarias a favor de las empresas transnacionales de mayor envergadura. Por otra parte, sólo tres organizaciones nacionales de radiodifusión son miembros activos del ATSC: *Televisa* y *TV UNAM*, ambas de México, y Artear (Grupo Clarín), de Argentina.

– *Los límites de los Estados latinoamericanos y de sus representaciones en los organismos técnico-políticos internacionales* se manifiestan tanto al nivel de la UIT, Citel o MERCOSUR, donde, salvo excepciones puntuales, las estrategias se limitan a la conservación de las posiciones en el espectro radioeléctrico y a *proto* sugerencias sobre las modalidades de los servicios futuros. El protagonismo se restringe al seguimiento de los acontecimientos generados en instancias de poder tecnológico y de mercado que son ajenas a los procesos decisorios de los Estados. De modo tal que, hasta el momento, no ha sido posible delinear acciones que, presentadas en instancias regionales o internacionales, reviertan en alguna modificación del proceso hegemónico iniciado por los bloques que expresan los consorcios.

– *La escasa o nula discusión pública y participación ciudadana* que ?salvo en el caso brasileño? implicó la constitución de pequeños comités tecno-decisorios conformados por empresarios y funcionarios de los Gobiernos, ajenos a cualquier posibilidad de ampliación de la base democrática vinculada a una discusión harto compleja y trascendente.

– *La reducción al plano tecnológico de la adopción del estándar de TDT* indica que, con la excepción brasileña, la mayoría de los países mencionados se inclinaría por el estándar estadounidense ATSC (Argentina, que adoptó la norma en 1998, no ha revisado su decisión a pesar de las modificaciones del contexto socioeconómico y político. Por su lado, los Gobiernos de México y Chile parecen propensos a reregular en coincidencia con las opciones del empresariado, inclinado hacia el formato norteamericano. El resto de los países aún no se ha definido).

Bibliografía

ALBORNOZ, L. A.; HERNÁNDEZ, P. y POSTOLSKI, G.: *Al fin solos, la nueva televisión del MERCOSUR*, Ediciones CICCUS-La Crujía, Buenos Aires, 2000.

BECERRA, M. y MASTRINI, G.: «50 años de concentración de medios en América Latina: del patriarcado artesanal a la valorización en escala», en Qurós, F. y Sierra, F. (dir.): *Globalización, comunicación y democracia. Crítica de la economía política de la comunicación y la cultura*, Comunicación Social Edicione sy Publicaciones, Sevilla, 2001, págs. 179-208.

BEINSTEIN, J.: «La declinación de la economía global: De la postergación global de la crisis a la crisis general de la globalización», ponencia presentada en el *Encuentro Internacional sobre Globalización y Problemas del Desarrollo*, Asociación de Economistas de América Latina y el

Fundación Telefónica
Telefónica

Caribe, La Habana, enero de 1999.

BERNIER, I.: «Análisis Comparativo de los Tratados de Libre Comercio Chile-EEUU y Singapur-EEUU, con un enfoque particular en su impacto sobre el sector cultural», en: http://www.mcc.gouv.qc.ca/international/diversite-culturelle/esp/pdf/cronica03-04.pdf

BOLAÑO, C. R.: «Políticas de Comunicação e Economia Política das Telecomunicações no Brasil», Libro On Line, Aracaju, 2003.

BOLAÑO, C. y BRITTOS, V.: *A situação atual das Políticas de Comunicação no Brasil e as perspectivas em relação à entrada da TV Digital*. Versión preliminar, mimeo.

BUSTAMANTE, E.: *La televisión económica. Financiación, estrategias y mercados*, Gedisa, Barcelona, 1999.

CROVI, D.: «Las industrias audiovisuales de México a partir del TLC. Una lectura desde la perspectiva del Proyecto Monarca», *Razón y Palabra*, núm. 19, octubre de 2000.

FIDLER, R.: *Comprender los nuevos medios*, Ediciones Granica, Buenos Aires, 1998.

GALPERIN, H.: «Comunicación e integración en la era digital. La transición hacia la televisión digital en Brasil y Argentina», *Telos*, núm. 55, Madrid, 2003.

HERNÁNDEZ LOMELI, F.: «Televisión nacional y fórmulas globales de propiedad», ponencia presentada en el Grupo de Trabajo de Economía Política de la Comunicación del *VI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Investigadores de la Comunicación* (ALAIC), junio 2002.

LOZANO RENDÓN, J. C.: «El Estado frente a las estructuras de propiedad y control», *Reforma*, noviembre de 2002.

PALACIOS, R.: «Sistema de propiedad de medios de comunicación en Chile: contexto y vínculos internacionales», en: www.cica.es/aliens/gittcus/Palacios, agosto 2003.

Fundación Telefónica
Telefónica