Políticas de Televisión Digital Terrestre en el Reino Unido

POR **MARÍA TRINIDAD GARCÍA LEIVA**

El Reino Unido lidera en Europa el proceso definitivo de digitalización de la televisión, en cuyo seno ha asignado a la Televisión Digital Terrestre un rol central. Este artículo analiza las opciones de política adoptadas desde la introducción del servicio para dilucidar en qué medida las mismas están contribuyendo o no a su democratización.

A finales de 2006 el 77,2 por ciento de los hogares británicos recibía televisión digital en su principal televisor a través de alguna de las plataformas disponibles, situando con ello al Reino Unido en los primeros puestos mundiales de penetración del servicio. Los datos señalan que mientras que la televisión satelital se constituye como la principal plataforma con aproximadamente 8,8 millones de hogares, y el cable se mantiene como una opción estable con 3,3 millones, la Televisión Digital Terrestre (TDT) registra el crecimiento más importante de los últimos años alcanzando los 7,7 millones de hogares (Ofcom, 2007) (1) (ver tabla 1 (1)).

El espectacular desarrollo en la digitalización de las transmisiones hertzianas a partir de su relanzamiento en 2002 cuestiona la supremacía satelital, así como el predominio histórico de las redes terrestres como principal vía de difusión televisiva pone de manifiesto la gran dependencia respecto de su digitalización que evidencia la total y definitiva migración digital en televisión, lo que coloca a su vez a la TDT en el centro de este proceso de transición.

Por estos motivos, unidos al carácter pionero de la experiencia británica, y debido a que el servicio podría encarnar la posibilidad de brindar servicios de la Sociedad de la Información a toda la población, además de prestar el servicio universal de televisión de manera más eficiente, consideramos importante analizar las políticas aplicadas a la introducción y desarrollo de la TDT en el Reino Unido.

Fundación Telefónica
Telefónica

Los orígenes

El fomento inicial a la digitalización televisiva fue decidido por el gobierno conservador de John Major (1990-1997) y su impulso se debe a la administración laborista de Blair (1997-2007) que en 2005 decidió acabar con las emisiones televisivas analógicas a partir de 2012. La etapa Major decidió que, aunque imperfecta, la competencia existía en el mercado televisivo terrestre gracias a las modificaciones introducidas en el sector de la mano de Tatcher y la *Broadcasting Act* de 1990. Por lo que el problema se encontraba en el mercado de pago donde Murdoch era ?el rey?.

De esta manera, según autores como Collins (2002), la introducción de la TDT fue pensada como una solución potencial a dos problemas políticos relacionados: el temor, por un lado, a que BSkyB acabara dominando la televisión digital multicanal como ocurrió con su versión analógica; y por otro, a perder el control sobre un escenario de gran oferta en el que, además, el servicio público se debilitaría. La clase política entendió que una plataforma de TDT sería mucho más fácil de regular que una segunda oferta satelital, principalmente debido a su limitada capacidad, mientras que la gran oportunidad económica estaba dada por la posibilidad de subastar el espectro analógico a liberar y destinarlo a otros usos (Smith, 1999).

Las primeras acciones oficiales destinadas a lanzar el servicio surgieron a mediados de los años 90 cuando se anunció la creación de 18 nuevos canales terrestres digitales. En agosto de 1995, en paralelo al debate por una nueva norma para el sector audiovisual, el Gobierno publicó su propuesta de legislación sobre TDT: *White Paper on DTT*. La *Broadcasting Act* de 1996 recogió prácticamente intactos sus planes para introducir el servicio al fijar el marco legal de la televisión digital en el Reino Unido, además de aligerar las restricciones a la integración empresarial multimedia de las compañías regionales.

Esta nueva norma, con la que se lanzó la estrategia británica de encabezar a escala mundial la transición digital (Hibberd, 2004), otorgó al entonces regulador, ITC, el poder necesario para abrir en octubre del mismo año el llamado a concurso de nuevas licencias de TDT. De los seis múltiples disponibles tres se reservaron para los operadores existentes (BBC, ITV, Channel 4, Five y S4C, además de Teletext ?servicios de teletexto?), mientras que los restantes se licitaron en un proceso en el que dos grupos rivales pujaron por el máximo espacio permitido que el primero se quedaría: British Digital Broadcasting (BDB) y Digital Television Network (DTN) (2). Tras forzar la recomposición accionarial de BDB, debido a las presiones de Bruselas (3), ITC le otorgó el 24 de junio de 1997 los múltiples B, C y D.

Bajo la marca *OnDigital* la plataforma se preparó para su lanzamiento como primer servicio de TDT de pago del mundo en octubre de 1998, aunque sus planes fracasaron poco después dado el mercado residual disponible y la fuerte competencia de la televisión satelital que, en su cobertura más amplia y oferta más interesante, la obligó a encarar un plan que desde el vamos estuvo limitado por la dimensión de las inversiones necesarias, los errores estratégicos de la plataforma y las limitaciones tecnológicas propias del sistema (Richeri, 2004; Griffiths, 2003; Tunstall, 2004).

Fundación Telefónica
Telefónica

El nacimiento de Freeview

Antes de quebrar con una deuda acumulada de cerca de un billón de libras esterlinas, en un intento por salvar la plataforma *OnDigital* fue renombrada *ITV Digital* en 2001. En su explotación colaboraron ITV, *OnDigital*, BBC y la multinacional Philips. La plataforma hubiera necesitado aproximadamente dos millones de abonados para alcanzar el punto de equilibrio económico, pero no obtuvo más que alrededor de un millón, por lo que finalmente se dictó su disolución.

Lo cierto es que la confianza ciega del Gobierno en los mecanismos de mercado para desarrollar competitiva y autónomamente la plataforma digital condujo a su fracaso, al aumento de la incertidumbre en el sector audiovisual y a la indiferencia en la mayoría de los hogares (Freedman, 2003). Por lo que luego de la quiebra de *ITV Digital* en abril de 2002, y al no encontrar comprador, una nueva plataforma gratuita se erigió en su lugar meses después impulsada por la BBC en alianza con BSkyB y Crown Castle (compañía que pasó a gestionar la privatizada red de difusión de la BBC).

Comercializada por DTV Services Ltd., *Freeview* se lanzó como una oferta generalista en abierto. La decisión, que pretendía no sólo el cambio de manos sino también de propuesta comercial (servicios en abierto financiados por publicidad y canon, más que competencia directa por abonados con el cable y el satélite), complació al Gobierno que consideró que a través de la BBC podría manejar mejor la transición digital. El argumento ?frenemos a Murdoch? había desaparecido y la plataforma BSkyB pasaba a ser la principal beneficiaria de la crisis de ITV Digital, puesto que Murdoch consiguió participar en la TDT y obtener una alianza con la BBC sin tener que contribuir con ninguno de sus canales más populares.

Así, el impulso a la digitalización televisiva continuó con Blair quien no sólo aceptó la arquitectura heredada para el sector sino que centró sus esfuerzos en acelerar el ritmo de la migración. Que su política de comunicaciones no presentó cambios significativos respecto de la era conservadora se manifestó, además, en la conformación y aumento de talla de los conglomerados multimedia que habilitó la *Communcations Act* de 2003 (Freedman, 2003; Humphreys, 2000). La norma, marco legal vigente para la TDT, concierne a la regulación de las telecomunicaciones, la radio y la televisión en la ?era de la convergencia?, y crea un único ente regulador para organizar el ámbito de la comunicación, Ofcom, nacido de la fusión de cinco organismos preexistentes.

Por otra parte, el Gobierno inició en diciembre de 2003 el proceso de debate sobre la renovación del Estatuto Real y la Licencia y Contrato de la BBC, y con el *Green Paper* de marzo de 2005, *A Strong BBC, Independent of Government*, dejó claro que se esperaba que el ente jugara un papel líder en el proceso de migración. De hecho, la BBC ya se había ofrecido a jugar dicho rol promotor y coordinador (BBC, 2004), por lo que la posición final del Gobierno en este mismo sentido se plasmó en el *White Paper A Public Service for All: the BBC in the Digital Age*, documento que contenía su propuesta respecto del futuro de la corporación. Finalmente, la misma se materializó en un nuevo Contrato y Estatuto Real aprobados por la Reina en julio de 2006.

Fundación Telefónica
Telefónica

La regulación y el regulador

Es posible afirmar que existen en el Reino Unido múltiples ámbitos e instancias que actúan y/ o intentan influenciar en la regulación del desarrollo de la TDT en particular, y la transición digital en general, utilizando diversas herramientas y mecanismos. Más allá de que Ofcom sea el regulador, su actuación como agencia estatal debe coordinarse no sólo con la del Gobierno (*Department for Trade and Industry*, DTI; *Department for Culture, Media and Sport*, DCMS) y la Unión Europea, sino también con agencias como Digital UK, organización independiente y sin fines de lucro que coordina todo el programa técnico de transición a la televisión digital, lleva adelante la comunicación con la ciudadanía y actúa como nexo entre los principales actores del proceso (4).

En el caso de Ofcom, su especificidad está dada por un carácter convergente (responsabilidad sobre audiovisual y telecomunicaciones), ejecutivo, independiente y autónomo del Gobierno (que decide la política de TDT pero no escoge los licenciatarios ni los controla). Su actuación es sumamente dinámica y transparente, a través de una permanente y sistemática consulta pública, aunque también puede caracterizarse como centralizada, minimalista y de perfil técnico y económico. El acercamiento de Ofcom a los problemas socioculturales de los medios es utilitario, lo cual, además de ser inapropiado, manifiesta la intención de reducir el alcance de su misión a aspectos económicos y de política industrial (Gibbons, 2005).

Ello se debe a que, alineada con la política audiovisual europea no intervencionista y ?tecnológicamente neutral y convergente?, la nueva forma preferida para gestionar las comunicaciones en Reino Unido desde mediados de los años 90 se ha configurado a través de una regulación de tipo económico llevada adelante por agencias regulatorias independientes (Smith, 1999). En esta nueva dinámica en la que las prioridades se relacionan con objetivos de política industrial y económica, para los que es esencial asegurar una libre y justa competencia, las misiones tradicionales en la regulación del audiovisual ?definidas en términos de objetivos no sólo económicos sino también sociales y culturales? están siendo dejadas de lado.

En nombre de la convergencia y la digitalización, la regulación tradicional, sectorial y en manos de organismos públicos oficiales es sustituida por los siguientes parámetros: retirada a priori de toda intervención regulatoria, salvo que se demuestre que los mecanismos del libre mercado son insuficientes para ordenar el sector, y dictado de un marco legal transversal. En el primer caso, además, el carácter de la intervención se tiñe de una progresiva injerencia de otros ámbitos y niveles de decisión, como son la capacidad sancionadora de Bruselas en asuntos referidos al derecho de la competencia o la creciente presencia e influencia de organismos de fuerte componente privado en la toma de decisiones (Digital UK).

En lo que respecta al marco legal, la regulación se ejerce en función de una red de normas de carácter transversal y semi-específico, tanto nacionales (*Communications Act* de 2003) como comunitarias (marco regulador de las comunicaciones electrónicas, directiva Televisión sin Fronteras), y en las que se verifica una lenta pero progresiva autonomía de los regulados a través de mecanismos de autorregulación y regulación compartida, impensables hace una década (5).

Fundación Telefónica
Telefónica

Finalmente, si se consideran otras herramientas distintas de la normativa en tanto que elementos utilizados para regular, deben mencionarse la realización de consultas públicas y la creación de un logotipo distintivo para productos y servicios digitales. En el caso del mecanismo de la consulta, tanto formal (Ofcom, DCMS) como informal (*Digital Television Project*) (6), la regulación emergente a partir de ella puede entenderse como más transparente y con mayores posibilidades de representar cierto grado de consenso, tal y como ocurriera con la definición de la estrategia para la migración digital.

En el caso del *digital tick logo*, su naturaleza no obligatoria y gratuita, pero su utilización bajo licencia, lo han convertido en un mecanismo no normativo que bien puede ser pensado en términos de regulación compartida. Ante la imposibilidad del Gobierno, frente a la normativa comunitaria, de imponer un etiquetado de tipo ?negativo? al equipamiento analógico, obsoleto en pocos años, Administración e industria se han puesto de acuerdo en la necesidad de elaborar una herramienta informativa que guíe a los consumidores hacia el material más adecuado para encarar la transición. Así nació el logotipo, (7) lanzado en 2004 y gestionado por Digital UK, cuya presencia certifica información precisa, imparcial y confiable acerca del proceso de transición y los productos y servicios que han sido diseñados para acompañarla.

Oferta: mercantilización creciente

El sistema británico de TDT fue construido de forma coherente con los requerimientos tecnológicos del servicio, pero no estuvo determinado por éstos. En el centro del modelo se encuentra el múltiple, su operación y control. La provisión de programas y servicios a ser transmitidos a través del mismo son un asunto a ser establecido entre el gestor del múltiple (poseedor de la licencia) y el proveedor de contenidos (vinculado o no a la organización a la que pertenece el gestor).

Es el primero quien, dentro de los parámetros especificados en su licencia, escoge los contenidos del múltiple entre proveedores que deben contar con la correspondiente licencia otorgada por Ofcom, y quien, si está a cargo de un ?múltiple comercial?, además de cobrar por sus servicios de gestión como todos los otros operadores de múltiple, puede alquilar las frecuencias (*slots*) a quien considere más apropiado.

En 1997 se produjeron las primeras asignaciones de múltiples. Inicialmente, aquellos canales con obligaciones de servicio público que recibieron frecuencias gratuitamente fueron agrupados en tres múltiples que pasaron a estar gestionados por sociedades conformadas por los operadores audiovisuales de esos mismos canales (a excepción de Five y Teletext) (8). En el caso de los servicios de pago se decidió que la empresa que se convirtiera en operador audiovisual gestionara los tres múltiples asignados por un período de doce años.

Tras la quiebra de *OnDigital*, y a partir de la nueva configuración del servicio, los múltiples cambiaron su denominación, se asignó estatuto de servicio público a los tres primeros (1, 2 y A) y se reasignó la gestión de los múltiples liberados: uno más a la BBC y los dos restantes a Crown Castle (más tarde National Grid Wireless). Ambos candidatos habían presentado con BSkyB la propuesta conjunta para lanzar *Freeview*. La nueva plataforma en abierto comenzó

Fundación Telefónica
Telefónica

sus emisiones el 30 de octubre de 2002 (9) (ver tabla 2 (2)).

En pocas palabras, la producción y gestión de la oferta de TDT en Reino Unido está en manos de agentes audiovisuales ya importantes en el sector televisivo terrestre analógico, y es un servicio que presenta un importante grado de centralización e integración vertical. Todos los agentes encargados del servicio de gestión de múltiple están directamente vinculados con los operadores audiovisuales.

Entre ellos, ITV plc y BBC presentan el mayor grado de integración vertical al ejercer un importante papel como productoras y comercializadoras de contenidos, no sólo para sus canales, sino también para alimentar la provisión del resto de los operadores. Ello es posible debido a la existencia de determinadas obligaciones legales y el modelo de *broadcaster/ publisher* (Channel 4 y S4C), dos elementos que también han contribuido a la promoción de un tejido de productoras audiovisuales independientes.

La existencia de un servicio básico y gratuito de difusión de información sobre la programación, que todos los gestores de múltiple deben brindar, junto a la presencia minoritaria de servicios con acceso condicionado por el pago a través de Top Up TV, y la existencia de varios gestores de múltiple, han impedido de momento que estos guardianes generen situaciones graves de abuso de posición dominante. Sin embargo, es posible detectar situaciones de dominio efectivas o potenciales en función de la presencia de casi todos los agentes involucrados en una u otra instancia de gestión del servicio.

De hecho, la participación en *Freeview* de todos los emisores con obligaciones de servicio público, menos Five y Teletext, ha consolidado la posición de dominio de la BBC e ITV plc en el mercado de TDT, mientras que ha reforzado el papel de Channel 4. De operadores audiovisuales, gestores de múltiple y *commissioners* de contenidos, además de productores en los dos primeros casos, a accionistas de la principal plataforma de TDT, y por lo tanto, empaquetadores de sus contenidos y gestores de su guía electrónica de programación (EPG).

El poder de Channel 5 y Teletext en el mercado de TDT es mucho menor, aunque el segundo tiene el control de casi todos los servicios de teletexto existentes. A pesar de que Channel 5 no participe, al igual que Teletext, de la gestión del múltiple desde el cual emite, y que ello haya derivado en una relación conflictiva con SDN, el operador es parte del único servicio de pago de TDT existente a través de su vinculación con Top Up TV (10).

En suma, puede decirse que los operadores audiovisuales son de tipo nacional, tanto públicos como privados, que en algunos casos poseen una importante implicación con el ámbito de la producción, y que se financian principalmente por la vía publicitaria con dos excepciones. Los servicios públicos de la BBC, que son sustentados con el canon, y las operaciones de Top Up TV que dependen del pago directo de los espectadores.

Junto con el acceso condicionado que controla Top Up TV, el otro único servicio que se sostiene sobre un estándar propietario es el de EPG que ofrecen 4TVInteractive y tvtv Service. La EPG de Teletext, el otro proveedor del servicio, está disponible de manera ?abierta? al igual que la de *Freeview* y los servicios de datos sobre la programación que ofrecen los operadores

Fundación Telefónica

de múltiple. Respecto de estos, por último, es necesario resaltar su carácter no sólo público y privado, sino también mixto, aunque no independiente, ya sea de los operadores audiovisuales o del servicio de gestión de la red.

Ello condiciona de manera directa una oferta televisiva en la que predominan los servicios en abierto dedicados al entretenimiento, tanto a través de canales generalistas como temáticos. Aunque géneros como el infantil hayan ganado terreno y pueda decirse que la oferta terrestre ha mejorado en términos cuantitativos y cualitativos en su versión digital, lo cierto es que también avanzan a paso firme los contenidos de pago (11). Por otra parte, los servicios que la TDT ofrece deben calificarse como enriquecidos más que como interactivos. Vinculados principalmente al continuo televisivo, y condicionados por un parque de equipamiento predominantemente básico, se difunden en abierto y en gran medida están enfocados a mejorar la accesibilidad de los espectadores a la programación.

Cobertura: planificación universal y perfil estatal

La cobertura del servicio se ha planteado en términos de universalidad, ya que el Gobierno ha decidido ofrecer el servicio universal de televisión digital mediante la TDT, aunque ello esté condicionado por una planificación que da prioridad a las emisiones nacionales en desmedro de las regionales y que relega al plano local a una situación incierta, ya que no se le ha reservado capacidad espectral en el futuro entorno ?todo digital?. Esto es así en tanto y en cuanto la arquitectura elegida para la introducción y expansión de la TDT se sustenta en la réplica del modelo analógico terrestre, reproduciendo tanto sus ventajas como desventajas.

Existen pues tres ámbitos de difusión: un consolidado mercado televisivo de carácter nacional que ha podido incrementar cuantitativamente su actuación con la llegada de la TDT, un segundo nivel de televisión seudoregional, que la TDT replica de momento sin grandes cambios, y un reciente y precario espacio local, absolutamente subsidiario en términos analógicos (12).

Si la TDT era una oportunidad para redefinir una arquitectura de red obsoleta, ineficiente en términos espectrales, e injusta para con los servicios regionales y locales de televisión debido a la histórica anexión de sus frecuencias para brindar servicios nacionales de televisión, la preservación en el mundo digital de los espacios ocupados por los emisores existentes ha conducido a la reproducción del orden establecido. Frente a este reparto, que supone un alto grado de centralización de las emisiones hegemonizadas por el ámbito estatal, escaso margen queda para los servicios de proximidad.

Por otra parte, como la planificación del servicio partió de la reutilización de la mayor cantidad posible de infraestructura de difusión analógica para minimizar costes, ello ha conducido principalmente a tres restricciones: distintas coberturas para los múltiples, fortaleza desigual de la señal al interior del área de cobertura y zonas con problemas de interferencia de frecuencias (Analysys, 2005). De ahí que el plan de migración en marcha (ver gráfico 1 (3)), estricto, estudiado y consensuado entre todos los implicados, no pudiera plantearse más que sobre la base de la conversión a digital de las frecuencias terrestres analógicas, y región por región

Fundación Telefónica
Telefónica

(definidas éstas según las ?regiones ITV?).

El principal problema emergente de esta configuración es de tipo político. No se encuentra disponible aún para toda la población, y ello ocurrirá en algunos casos con varios años de diferencia, un servicio que todos están obligados a sostener mediante el pago del canon correspondiente. Para remediar esta situación y la de los hogares que no podrán recibir servicios terrestres llegado el momento del cese de las emisiones analógicas (1,5 por ciento), la BBC ha propuesto la creación de una plataforma satelital en abierto, Freesat, en alianza con otros operadores audiovisuales con obligaciones de servicio público. Su nuevo órgano de gestión, el *Trust*, lo ha autorizado en abril de 2007 (13).

En cualquier caso, lo preocupante es que el éxito del apagón depende en exclusiva, en términos de cobertura, de un único agente privado comercial que posee y opera la red terrestre de difusión televisiva. Las perspectivas de excelentes y seguras rentabilidades a corto y largo plazo lo convierten en aliado natural del Gobierno y su plan para acabar con las emisiones televisivas analógicas. Es más bien su posición de dominio lo que puede alterar gravemente el desarrollo de otros actores, si se tiene en cuenta que se encuentra implicado en otras instancias de explotación del servicio (gestión de múltiples y participación en *Freeview*) (14).

Demanda: crecimiento constante

La gratuidad de una oferta digital compuesta por una serie de contenidos novedosos, a la que se suma un único desembolso inicial como principal coste de adquisición, parece ser la principal causa del aumento constante que registra la adopción de la TDT desde el relanzamiento del servicio.

Ello no impide que los principales problemas a los que se enfrenta el espectador sean tanto el mencionado coste (sobre todo cuando se trata de renovar antena y videograbadora, además de adquirir un descodificador), como la accesibilidad que el equipamiento le plantea. En ambos casos, ello está más condicionado por la actuación de una concentrada y globalizada industria de fabricación de electrónica de consumo que por las directrices del Gobierno, enmarcadas en la política de *laissez faire* de la Unión Europea.

Para que el ciudadano haga frente a estas dificultades, sobre todo en sus segmentos más vulnerables, sólo dos mecanismos se han puesto en marcha. Tecnológicamente neutrales y respetuosos de las reglas comunitarias que rigen las ayudas estatales para que estas no interfieran con la libre competencia, el programa de ayuda a determinados colectivos y la acción informativa se erigen como únicas alternativas (15).

Por una parte, la campaña de comunicación que Digital UK lleva adelante respecto del apagón y el etiquetado claro del equipamiento a la venta son las dos formas de apoyo y consejo a la ciudadanía que el Gobierno ha decidido promover. Por otra parte, un programa de adquisición e instalación de equipamiento necesario para recibir televisión digital se destinará gratuitamente, o por una suma simbólica, a hogares con al menos una persona por encima de

Fundación Telefónica
Telefónica

los 75 años de edad o con alguna discapacidad significativa.

La cuestión, sin embargo, es que todas las plataformas se van a beneficiar de unas medidas que son posibles gracias al esfuerzo de los actores más directamente implicados en la TDT. Operadores de múltiple y emisores son quienes soportan los costes operativos de Digital UK, mientras que la BBC, o más concretamente el dinero de los ciudadanos, financiará la comunicación de la transición cifrada en 200 millones de libras y los subsidios que se otorguen a la demanda clasificada como vulnerable (con un coste mínimo final estimado en 400 millones de libras).

Esta escasez de opciones está íntimamente relacionada con el hecho de que el espectador sea interpelado escasamente como ciudadano y principalmente como consumidor/ cliente, en la medida en que avanza la oferta de pago y es él quien debe asumir todos los costes del proceso de migración a la televisión digital. La categoría ?ciudadano? sólo aparece colateralmente cuando se consideran asuntos paralelos, como el del papel de la BBC en la era digital, o es introducida en el debate por el tercer sector.

La fragmentación de su lucha y los límites de su representación, ligada en su mayoría a colectivos muy concretos, conducen a que la participación ciudadana se vea también por ello reducida y deba cristalizarse principalmente a través del mecanismo de la consulta pública y en los términos del debate que las instancias oficiales plantean y los agentes poderosos intentan influenciar.

En suma, se verifica una demanda en crecimiento constante, definida más por sus posibilidades de consumo y acceso que por su perfil ciudadano y participativo. Es posible afirmar, en función de las cifras de penetración del servicio, que la TDT ha ampliado el acceso de muchos a la televisión digital, aunque lo haya hecho en términos realmente básicos. Las limitaciones de la oferta y un parque de receptores con escasas prestaciones no la presentan como una alternativa real, universal e inclusiva de toda la ciudadanía a la Sociedad de la Información.

Inicialmente, el triunfo del modelo de pago configuró principalmente a los sujetos como meros clientes, y aunque esta faceta se ha suavizado tras su fracaso, la progresiva mercantilización de la oferta y, más grave aún, del servicio público, sumada a la escasa influencia alcanzada en la definición de las políticas de comunicación, desdibuja su contorno de ciudadanos. Por tanto, aunque haya mejorado su acceso, no puede decirse lo mismo de su participación.

Políticas integrales y coordinadas, pero conservadoras

Los datos aportados permiten concluir que las políticas británicas de TDT se caracterizan por un alto grado coordinación entre instancias, objetivos y herramientas, pero también por una progresiva liberalización del sector televisivo terrestre y una preservación de los equilibrios existentes.

BY NC ND

Más allá del continuismo laborista en política comunicacional, se ha desarrollado una activa y decidida política pública fuertemente basada en el consenso y la planificación. La preocupación permanente por la coordinación se ha puesto de manifiesto a través del establecimiento de instancias y mecanismos regulatorios dinámicos, transparentes e integrales, aunque también minimalistas y trasversales. Al respecto, pueden mencionarse la creación del *Digital Television Project*, la reformulación del marco legal en 1996 y 2003, el sometimiento permanente de las decisiones a la consulta pública efectuada por un nuevo regulador convergente e independiente, y la creación de Digital UK.

Esta actitud coordinadora adoptada por la Administración ha posibilitado el consenso responsable de la política emergente de TDT. En tanto Ofcom regula independientemente el sector, la intervención directa del Gobierno se ha limitado a acordar la fecha del apagón, decidir el destino del servicio público y aprobar el esquema de ayuda a los colectivos más vulnerables. El resto de los afectados participa indirectamente en la conformación de políticas interviniendo mediante representantes a través de Digital UK.

Sin embargo, a pesar de que la introducción y desarrollo de la TDT ha estado arropada en todo momento por un marco legal integral, el espíritu minimalista emergente de las diversas instancias y mecanismos regulatorios, de perfil técnico-económico y naturaleza crecientemente auto y co-regulada, permite identificar una política liberalizadora cuyos principios rectores son la mínima intervención y el derecho de la competencia. Esta posición, cuyo eje central es la actuación del mercado, se ha manifestado desde los orígenes de la TDT en múltiples y diversas actuaciones.

Al respecto, cabe destacar que aunque se haya elegido a la TDT para brindar cobertura universal no se le otorga un papel importante en la creación de una Sociedad de la Información democrática e igualitaria, sino que se la coloca en competencia con el resto de las plataformas. Su desarrollo se ha planteado en función del mercado, aunque bajo la atenta mirada de gobierno y regulador cuya intervención acabó siendo necesaria cuando fracasó la inicial opción por el pago.

Otro ejemplo puede hallarse en la liberalización creciente del sector televisivo terrestre que propició la aceptación por parte del *New Labour* de la posición legislativa conservadora respecto del audiovisual digital, que a su vez condujo a la adopción de un ambicioso calendario para el apagón, más guiado por las consideraciones de política industrial y económica del DTI y el Tesoro que por la percepción de una demanda existente entre la ciudadanía.

Finalmente, debe mencionarse el apoyo ambiguo que se ha otorgado al servicio público. Aunque se haya asegurado en gran medida su supervivencia en el entorno digital (Galperin, 2004) y la BBC se haya fortalecido con el desarrollo de la TDT, los cambios en su estructura comercial y los debates en torno a la revisión del servicio público y su futuro han conducido a un aumento de las presiones mercantiles.

Más específicamente, la posición del Gobierno ha confirmado el rol central de la BBC en el proceso de migración, solicitándole que contribuya concretamente a financiar la construcción de la red de TDT y sostener la campaña de comunicación del apagón y el esquema de ayuda

Fundación Telefónica

previsto para los más vulnerables (DCMS, 2006a y 2006b). Pero, al mismo tiempo, el nuevo marco legal que se le ha establecido hasta 2016 a través del Contrato y el Estatuto Real deja claro que la BBC deberá ofrecer sus servicios en un nuevo contexto de mercado regido por la competencia.

Por este motivo se subraya que el ente deberá generar por sí mismo el dinero adicional que necesite, sin distorsionar el mercado, mediante mayor eficiencia en su actuación, mejoras en la recolección del canon y obtención de ganancias comerciales provenientes de actividades cuya gestión debe efectuarse de manera diferenciada de las actividades de servicio público. Cualquier cambio significativo que la BBC quiera llevar adelante en los servicios que presta deberá ser sometido al escrutinio de un nuevo mecanismo denominado *Public Value Test*, que obliga a evaluar cuantitativamente tanto su contribución al servicio público como su impacto de mercado.

De manera que aunque el Gobierno no ha cuestionado la recaudación del canon para la próxima década, su monto ha sido sólo en parte fijado (16), ha quedado establecido que, a lo largo de los próximos años, investigará y consultará sobre la posibilidad de que el financiamiento público pueda ser distribuido más allá de la BBC y que las nuevas autoridades del ente deberán someter las necesidades financieras de la corporación a revisión permanente. Si a ello se agrega que la BBC ha entrado parcialmente bajo la órbita reguladora de Ofcom, la valoración instrumental y tecnocrática de la función del servicio público, definida históricamente mediante criterios sociopolíticos y culturales, se confirma como un hecho.

Las opciones emergentes de la revisión del servicio público encarada por Ofcom van incluso más allá (Ofcom, 2004, 2005 y 2006). El regulador no sólo sugiere al Gobierno que las finanzas de la BBC deberían reforzarse mediante la incorporación limitada de servicios de suscripción para financiar cualquier crecimiento futuro. Propone además la creación de un nuevo emisor para que compita con el ente, bajo el modelo de *broadcaster* / *publisher* y con financiamiento público (llamado *Public Service Publisher*), y sugiere debatir la posibilidad de que la BBC y Channel 4 paguen una tasa por el uso del espectro a partir de 2014.

Se sostiene aquí, siguiendo a Freedman (2003), que el compromiso del Gobierno con una radiotelevisión digital inclusiva de servicio público no acabaría financiándose ni con impuestos a los ingresos ni con los billones de libras que la subasta del espectro otorgaría, sino mediante los bolsillos de los ciudadanos a través de un impuesto regresivo. Si se hubiera realmente querido facilitar una revolución de la que los ciudadanos fueran parte, se hubiera considerado destinar algunos de los casi 23 billones de libras recaudadas en abril de 2000, tras la subasta del espectro destinado a telefonía móvil de tercera generación, a reducir los costes de acceso a los nuevos servicios de televisión digital y se hubieran planteado otras alternativas al aumento del canon.

Ello, sin embargo, hubiera entrado en colisión con la posición oficial de controlar el gasto público, la negativa a otorgar subsidios a la demanda y una filosofía según la cual los nuevos servicios triunfarían o perecerían, principalmente, sobre la base de la demanda de los consumidores. Así pues, hasta ahora no ha habido intervención directa alguna en tal sentido, habiendo sido el mercado quien sentenciara el fracaso del inicial modelo de pago y el posterior

Fundación Telefónica

éxito de *Freeview*.

La paradoja es doble. Frente a un ambicioso calendario de migración, este posicionamiento deja al Gobierno con escasas alternativas para estimular la demanda digital que por ello sólo se ha plasmado en la ayuda a los hogares más vulnerables. Pero por otra parte, si se observa detenidamente la instancia de la oferta, la premisa no intervencionista brilla por su ausencia.

Si a la BBC se le permitió conservar los 244 millones de libras procedentes de la venta de su red de transporte y difusión y se le concedió un ajuste en la recaudación del canon, tanto en la última revisión como en 1996, a ITV y Channel 5 se les otorgó en 2005 una reducción en el pago de sus derechos de licencia y a Channel 4 se la liberó de la obligación de pagar hasta 90 millones de libras al año a ITV, en parte, bajo la promesa de impulsar el servicio; además de que a todos se les otorgó gratuitamente espacio adicional (Elstein, 2002).

De esta manera acabó preservándose la posición de los agentes audiovisuales existentes, fortaleciendo aún más a la BBC e ITV plc que han logrado aumentar su poder en el entorno digital. No se ha alentado la entrada de nuevos actores, se han permitido importantes grados de integración vertical y participación en diferentes instancias de la explotación del servicio, y se ha otorgado a BSkyB una puerta de entrada a la posibilidad de explotar otra ventana del audiovisual (que se reforzará aún más si su adquisición del 17,9 por ciento de ITV es definitivamente autorizada).

En otras palabras, debe destacarse que las prioridades de políticas favorecidas en las distintas actuaciones han dado por resultado final la preservación de los equilibrios existentes en la estructuración de las redes terrestres, en un posicionamiento coherente con una política centralizada y de corte nacional, que ha ignorado el plano local, ha preservado el papel secundario del ámbito regional, y pretende ganar más peso en el mercado internacional.

De forma coherente, el gran compromiso de los operadores terrestres con la TDT debe entenderse en relación con sus índices de audiencia: los canales terrestres históricos que acaparan el 90 por ciento de la audiencia de *Freeview*, indefectiblemente, ven reducida su penetración en el resto de las plataformas (CMSC, 2006).

A modo de conclusión

En síntesis, es posible afirmar que es cuestionable que las políticas británicas de TDT estén contribuyendo a la democratización del servicio, ya que si bien se verifica una tendencia a la mejora cualitativa y al igualitarismo en términos de acceso, ello no ocurre con la participación. Mientras que gracias a la TDT ha mejorado la elección para el espectador y ha aumentado el número de programas en los que el público interviene como tal, los mecanismos formales de la participación están establecidos, pero en la práctica se encuentran constreñidos a un amenazado servicio público y a una escasa influencia en la toma de decisiones y la definición de políticas. Por lo que no puede decirse que se promueva claramente la participación ciudadana como sí ocurre con la instancia del consumo.

Fundación Telefónica

Para finalizar, y a modo de conclusión del análisis de políticas precedente, se proponen los principales rasgos del modelo de TDT de ellas emergente: oferta predominantemente gratuita y de tipo básico, liderada por agentes tanto públicos como privados, de perfil estatal; papel central del servicio público concebido en términos amplios; arquitectura estatal y centralizada que prioriza el número de canales a su innovación y calidad (alta definición); cobertura y acceso universal; competencia ?controlada?; modelo de negocio mixto (canon, publicidad y abono); y participación ciudadana reducida al consumo.

Sin lugar a dudas, el resultado de la política analizada ha sido conseguir una de las mayores penetraciones de TDT de Europa (DGTVi, 2006). Queda aún por dilucidar cómo se traducirá la experiencia británica en éxito social y económico, ya que de momento lo que se constata es más bien el desarrollo tecnológico de una decisión política.

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.

BBC. (2004). *Building Public Value. Renewing the BBC for a Digital World*. Londres. [En línea] Disponible en: www.bbc.co.uk/thefuture/pdfs/bbc_bpv.pdf [Consulta: marzo de 2006].

Collins, R. (2002). 2002?Digital Television in the United Kingdom. *Javnost. The Public*, No. 4, vol. 9. pp. 5-18.

Department for Culture, Media and Sport (DCMS). (2005, marzo). *Green Paper A strong BBC, independent of government.* [En línea] Disponible en: www.bbccharterreview.org.uk/have_your_say/green_paper/bbc_cr_greenpaper.pdf [Consulta: marzo de 2006].

– (2006a, marzo). *White Paper A public service for all: the BBC in the digital age*. [En línea] Disponible en: www.bbccharterreview.org.uk/have_your_say/white_paper/bbc_whitepaper_march06.pdf [Consulta: marzo, 2006].

– (2006b, marzo). *Review of the BBC?s Royal Charter. Draft Royal Charter and Framework Agreement*. [En línea] Disponible en: www.bbccharterreview.org.uk/have_your_say/white_paper/rchter_fwagreeement_mar06.pdf [Consulta: marzo, 2006].

– (2006c, julio). *An Agreement Between Her Majesty?s Secretary of State for Culture, Media and Sport and the British Broadcasting Corporation*. [En línea] Disponible en: www.bbccharterreview.org.uk [Consulta: septiembre, 2006].

Fundación Telefónica

– (2006d, julio). *New Charter to be granted to the British Broadcasting Corporation.* [En línea] Disponible en: www.bbccharterreview.org.uk [Consulta: septiembre de 2006].

DGTVi. (2006, 15 y 16 de julio). *L?Europa Verso il Digitale Terrestre,* informe preparado para la Segunda Conferencia Nacional DGTVi. Nápoles.

Elstein, D. (2002, 17 de julio). The politics of digital TV in the UK. *Open Democracy*. [En línea] Disponible en: www.opendemocracy.net/media-digitaltv/article_21.jsp [Consulta: julio de 2005].

Freedman, D. (2003). *Television Policies of the Labour Party, 1951-2001*. Londres: Frank Cass Publishers.

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

Gibbons, T. (2005). Competition policy and regulatory style – issues for OFCOM. *Info the Journal of Policy, Regulation and Strategy for Telecommunications, Information and Media*. No. 5. vol. 7. pp. 42-51.

Goodwin, P. (2003). *Television under the tories. Broadcasting policy 1979-1997*. Londres: British Film Institute.

Griffiths, A. (2003). *Digital Television Strategies. Business Challenges and Opportunities.* Nueva York : Palgrave Macmillan.

Hibberd, M. (2004). TV digitale nel Regno Unito: 1998-2004. En Frezza, G. y Sorice, M. (eds.): *La TV che non c´è. Scenari dell´innovazione televisiva in Europa en el Mediterraneo*. Salermo: Edizioni 10/17.

House of Commons, Culture, Media and Sport Comitte (CMSC). (2006). *Analogue Switch-Off: a signal change in television. Second Report of Session 2005-06*. Vol. I & II. Londres: The Stationery Office Limited.

Humphreys, P. (2000). New Labour policies for the media and the arts. En Coates, D. y Lawler, M. (eds.): *New Labour in Power*. Manchester: Manchester University Press.

OFCOM. (2004, noviembre). *Reshaping Television for the UK?s Nations, Regions and Localities. Ofcom Review of Public Service Television Broadcasting ?Phase 2-.* [En línea] Disponible en: www.ofcom.org.uk/consult/condocs/psb2/psb2/nations/ [Consulta: diciembre de 2005].

– (2005, febrero). *Review of Public Service Television Broadcasting ?Phase 3? Competition for Quality*. [En línea] Disponible en: www.ofcom.org.uk/tv/psb_review/psb3/ [Consulta: diciembre de 2005].
– (2006, julio). *Digital PSB?Public Service Broadcasting post Digital Switchover.* [En línea]

Fundación Telefónica

Disponible en: www.ofcom.org.uk/tv/psb_review/digitalpsb/digitalpsb.pdf [Consulta: septiembre, 2006].

– (2007, marzo). *The Communications Market: Digital Progress Report. Digital TV. Q4 2006.* [En línea] Disponible en: www.ofcom.org.uk/research/tv/reports/dtv/ [Consulta: abril, 2007].

Richeri, G. (2004). La Televisión Digital Terrestre en Europa. Un camino plagado de incertidumbres. *Telos 58.* pp. 20-25.

Smith, P. (1999). The Politics of UK Television Policy: The Introduction of Digital Television. *International Journal of Communications Law and Policy, 3.* pp. 1-22.

Tunstall, J. (2004). The United Kingdom. En Kelly, M.; Mazzoleni, G. y McQuail, D. (eds.), *The Media in Europe*. Wiltshire: Sage.

Sitios web

www.4tvinteractive.co.uk

www.arqiva.com

www.bbc.co.uk

www.bbccharterreview.org.uk

www.channel4.com

www.dcms.gov.uk

www.digitaltelevision.gov.uk

www.digitaluk.co.uk

www.dtg.org.uk

www.dti.gov.uk

www.five.tv

www.freeview.co.uk

www.itvplc.com

Fundación Telefónica

Telefónica

www.ofcom.org

www.parliament.uk/parliamentary_committees/culture__media_and_sport

www.s4c.co.uk

www.tvtv-services.com

www.uk.nationalgridwireless.com

Fundación Telefónica