



Universidad  
Carlos III de Madrid

 **e-Archivo**  
Institutional Repository

Documento publicado en:

La televisión digital terrestre: experiencias nacionales y diversidad en Europa, América y Asia. Luis A. Albornoz y M<sup>a</sup> Trinidad García Leiva (editores). Buenos Aires: La Crujía, 2012. ISBN 978-987-601-154-9.

Queda prohibido cualquier uso o reproducción posterior que exceda de lo permitido por la licencia Creative Commons atribuida, si no cuenta con la autorización expresa de los titulares de derechos.



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-sinderivadas 3.0 España

## Capítulo 7

# Brasil: entre la posibilidad del pluralismo y el mantenimiento del oligopolio<sup>1</sup>\_\_\_\_\_

*Valério Cruz Brittos y Carine Felkl Prevedello*

**D**esde la inauguración de las primeras emisiones de televisión en Brasil, la escasa reglamentación que defiende el interés público es la marca de una historia con más de sesenta años que hoy atraviesa una transformación paradigmática. Con la televisión digital terrestre (TDT) ya puesta en marcha por las grandes redes privadas y comerciales, el sistema hertziano analógico comienza a cerrar su ciclo manteniendo la hegemonía de la audiencia.

Para poder referirse a las condiciones históricas de un contexto que hoy coloca a Brasil como referencia geocultural para la migración hacia la TDT entre los demás países de América Latina, este capítulo identifica la prevalencia de los intereses económicos privados en el sistema establecido en el país, contraria a una lógica de defensa del interés público o del reconocimiento de la comunicación como derecho humano.

Los condicionantes económicos y políticos que atraviesan la historia de la televisión en Brasil continúan teniendo un peso importante en episodios recientes, como la promulgación de la Ley de Televisión por Cable o los acuerdos para la definición de la TDT. Asimismo, el panorama en torno a las grandes redes de televisión,

---

<sup>1</sup> Traducción del portugués: Acácia Mendonça Rios y Luis A. Albornoz.

que mantienen el dominio de los índices de audiencia y la concentración de los ingresos publicitarios, si bien con alteraciones graduales, es otro punto a través del cual se intenta demostrar la opción de TDT escogida al dejar en segundo plano los intereses de difusión cultural o educativa preconizados en todas las legislaciones acerca de los medios de comunicación en Brasil.

La implementación de la TDT impone una serie de desafíos y cuestionamientos, especialmente en lo que se refiere al probable mantenimiento de los oligopolios mediáticos, además del escaso margen para discutir la democratización de la programación y del limitado apoyo a la estructuración de las señales públicas de televisión para la nueva realidad de producción y transmisión digital. Si bien la oportunidad que tuvo Brasil de convertirse en líder del desarrollo de un nuevo estándar tecnológico para la TDT en un bloque que uniría a países emergentes se perdió, la fuerte influencia que el país ejerce entre sus vecinos asegura el papel estratégico de la actuación brasileña. Esto implica la definición de directrices no sólo para la implementación de este nuevo sistema, sino también para forjar el desarrollo de la industria relacionada a este sector y dar indicios sobre qué hacer con el dividendo digital.

Por tanto, al proporcionar una visión histórica que congrega pasado y presente, se intenta detallar el alcance de una TDT ya diseminada entre las grandes redes de televisión, y, asimismo, proyectar la discusión del futuro próximo. Un futuro que desde la óptica de la economía política de la comunicación precisa reconocer los obstáculos que las premisas económicas y políticas invariablemente imponen al sistema para avanzar en el terreno de la diversidad y la democratización del acceso y la producción.

## **El sistema televisivo: predominio de emisiones en abierto y concentración en redes**

A cuatro años del futuro apagón analógico (junio de 2016), la migración tecnológica viene garantizando la permanencia de los oligopolios, aunque con avances graduales hacia la democratiza-

ción, no necesariamente ligados al proceso de integral digitalización del medio televisivo. En este sentido, una de las principales conquistas ha sido la consagración, a través de la Ley de la Televisión por Cable de 1995, de los llamados “canales básicos de utilización gratuita”,<sup>2</sup> pese a que la gestión y financiamiento de éstos presenten problemas. Además, para un país de dimensiones continentales, donde las diferencias sociales y culturales muestran profundos contrastes, el predominio del alcance de la televisión hertziana en abierto debe ser considerado como un espacio central de repercusión y representación social. Es precisamente en este espacio que el dominio de los grandes conglomerados mediáticos comerciales tiene sus raíces.

Desde el surgimiento de las primeras emisiones de televisión en la década de 1950, el interés comercial se impuso al interés público. TV Globo, la mayor red del país en términos de estructura, audiencia y captación de recursos publicitarios, se benefició en su expansión a escala nacional de inversiones extranjeras irregulares (acuerdo con el Grupo Time-Life en 1967) y de los acuerdos políticos que entregaron a diputados, senadores y gobernadores concesiones de estaciones esparcidas por todas las regiones del país. La dimensión política de las concesiones de televisión en abierto, autorizadas por el Congreso Nacional y renovadas sin debate público ni atender exigencias legales, perpetúa en el tiempo una relación inapropiada que considera a un sector de decisiva importancia cultural como propiedad privada y disponible para un uso prioritariamente comercial.

Según el último informe del Grupo de Mídia São Paulo (2011), el medio televisivo recibe el 62,9% de las inversiones publicitarias del país, moviendo un volumen de 30.000 millones de dólares al año. Como muestra el Cuadro 7.1, junto con la televisión hertziana ana-

<sup>2</sup> El artículo 23 de la Ley expresa que los cableoperadores están obligados a difundir en su área de cobertura los siguientes “canales básicos de utilización gratuita”: una señal legislativa municipal/estadual (léase, provincial), una señal reservada para la Cámara de los Diputados, una señal reservada para el Senado Federal, una señal universitaria, una señal educativa-cultural, una señal comunitaria, y una señal reservada al Supremo Tribunal Federal.

lógica (radiodifusión en abierto), se encuentra la televisión de pago, analógica y digital. Ésta se subdivide en: televisión por cable coaxial o fibra óptica (TVC), televisión vía satélite (DTH) y televisión a través del Servicio de Distribución Multipunto Multicanal (o MMDS, del inglés Multichannel Multipoint Distribution Service), que emplea frecuencias en microondas para transmitir señales de televisión y su recepción requiere una antena especial de microondas y un decodificador que se conecta al televisor.

**Cuadro 7.1. Brasil: datos sociodemográficos y penetración de TV por plataforma**

Población		192.200.000	
Hogares		58.600.000	
Hogares con TV		55.500.000 (97%)	
Penetración por plataforma de distribución			
Terrestre	Analógico	55.500.000	97,0 %
	Digital	26.900.000	45,9 %
Cable (TVC)	Analógico/Digital	4.980.000	51,0 %
Satélite (DTH)	Analógico/Digital	4.470.000	45,8 %
MMDS	Analógico/Digital	312.600	3,2 %

FUENTE: ANATEL (2011) Y GRUPO DE MÍDIA SÃO PAULO (2010).

La expansión del dominio comercial sobre las redes de televisión, conjugada con la consolidación de los grandes imperios mediáticos ligados al control de las emisoras, determinó un repertorio audiovisual nacional dominado durante décadas por la Rede Globo, hasta hoy, la de mayor alcance y audiencia. La capacidad de inversión en tecnología y ampliación de las estaciones afiliadas confirió la mayor cobertura geográfica a Rede Globo; sin embargo, como muestra el Cuadro 7.2, la distancia entre las redes ha disminuido en lo que respecta a cobertura y penetración de hogares.

**Cuadro 7.2. Brasil: cobertura y penetración de las principales redes de televisión, 2011**

Red	Retransmisoras	Municipios		Penetración en hogares con TV	
	Nº total	Nº total	%	Nº total	%
Globo	3.305	5.484	98,5	55.232	99,6
Sistema Brasileiro de Televisão (SBT)	1.441	4.814	86,5	53.302	96,1
Record	870	4.299	77,3	51.683	93,2
Band	1.209	3.290	59,1	48.694	87,8
Rede TV!	673	3.182	57,2	44.394	80,1

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A GRUPO DE MÍDIA SÃO PAULO (2011) Y PORTAL DONOS DA MÍDIA (2011).

Las alteraciones de los índices de audiencia de la televisión en abierto en los últimos años (Ibope, 2011), aunque graduales, muestran la caída de Rede Globo (del 51% al 44%) y la consolidación de Record en segundo lugar (16%). Esta reducción está ligada a una transformación reciente de los hábitos culturales de la población, coincidente con el crecimiento económico y el aumento del poder adquisitivo.

Por otra parte, el sistema televisivo brasileño dispone de una amplia gama de estaciones, que incluye a las televisiones educativas, públicas y comunitarias (con permiso para emitir programación educativa), que demarca un espacio de programación diferenciado de aquel ofrecido por las grandes redes comerciales centrado en el modelo de entretenimiento de fácil asimilación. Esta oferta se debe en gran medida a la actuación de las organizaciones sociales defensoras del interés público, como el Foro Nacional para la Democratización de las Comunicaciones (FNDC), que obtuvieron una de sus principales conquistas con la promulgación de la Ley de Televisión por Cable en 1995.

Esta normativa condiciona la oferta de programación de los cableoperadores al obligarlos a incluir en su paquete básico los “canales de acceso público”: señales educativas (producidas por las uni-

versidades y el Gobierno), culturales y comunitarias (producidas por las emisoras comunitarias), y de acompañamiento de los procesos públicos (producidas por los poderes ejecutivo, legislativo y judicial). Sin embargo, la legislación no ha previsto un modelo de financiación viable para las emisoras comunitarias ni para las universitarias, además de, en el primer caso, no prescribir su modo de gestión, permitiendo, por ejemplo, la participación de actores ajenos al movimiento social y la existencia de parrillas de programación poco coherentes y mínimamente atractivas.

En lo que respecta a la televisión de pago, su lenta expansión comienza a ser superada a partir de 2009, cuando el número de abonados prácticamente se duplica. Así, en 2010 se alcanza una evolución acumulada del 30,2%, la mayor desde la implantación de la tecnología en el país. Según datos de la Agencia Nacional de Telecomunicaciones (Anatel), Brasil cuenta actualmente con 9,7 millones de hogares con acceso a televisión de pago (ANATEL, 2011). Pese a este crecimiento, la televisión en abierto, con su penetración masiva, mantiene el predominio de una modalidad de acceso que no contempla diversidad de oferta ni pluralidad de contenidos, demostrando así que la creación de los “canales de acceso público”, si bien significó un avance relativo, resultó finalmente una decisión política conservadora.

En 2011, el Senado aprobó la apertura de las empresas de televisión por cable a las operadoras extranjeras, incluyendo a las telefónicas. Esta nueva victoria de las empresas operadoras expone la fragilidad de la actuación de la sociedad civil en el resguardo del interés público. Pese a la puesta en marcha de normativas que muestran avances discretos, la evolución depende de un control público deficiente desde la normativa inicial, el Código Brasileño de Telecomunicaciones de 1962, todavía en vigor. Con el advenimiento de la TDT, en cambio de discutirse una ampliación de las señales públicas, con base en la defensa de la programación de interés público en contrapunto al sistema comercial, la perspectiva ha sido la contraria. Como se explica más adelante, los espacios previstos por el decreto que regula el SBTVD restringen la circulación de estas señales a escala nacional a una parrilla compartida compuesta por programas provenientes de distintos emisores.

## Hacia la TDT: componentes políticos y económicos

Los preparativos para implementar la TDT en Brasil se iniciaron en la década de 1990, cuando tuvieron lugar las primeras discusiones políticas y los estudios preliminares para definir el estándar tecnológico. Los intereses comerciales y el poder económico de las grandes corporaciones estuvieron al frente de este proceso, antes aun de que los movimientos de la sociedad civil asumieran la defensa del interés público, fortalecida solamente a partir de la década de 2000. Como fue señalado, los cableoperadores ofrecían entonces programación con señal digital gracias a la complementariedad con el satélite, con una penetración muy reducida en el territorio nacional. En aquel período, las redes comerciales de televisión comenzaron a desarrollar pesquisas en torno a la viabilidad de los estándares de TDT existentes a través de negociaciones entre la Asociación Brasileña de Emisoras de Radio y Televisión (Abert) y la Sociedad Brasileña de Ingeniería de Televisión (SET, en sus siglas en portugués). “El mercado receptor interno de Brasil es muy grande, con aproximadamente 60 millones (*sic*) de hogares con televisión, y estaba lejos de ser evidente, sea para el Gobierno o para la más amplia gama de partes interesadas, que el país debiese simplemente adoptar uno de los conjuntos establecidos de normas y pagar los costos inherentes usando propiedad intelectual extranjera” (García Leiva y Starks, 2009: 800).<sup>3</sup>

En 1998, durante el Gobierno de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), la Universidad Mackenzie, de San Pablo, a través de un convenio con Abert y SET, comenzó investigaciones empleando tecnología de la empresa de equipos electrónicos NEC Brasil. Las pruebas fueron llevadas a cabo al año siguiente bajo supervisión de la Anatel. Esa investigación, patrocinada por y centrada predominantemente en los intereses comerciales de las grandes redes de televisión, exploró las potencialidades de los estándares disponibles para un conjunto de 55 ciudades, localizadas en los siete principales centros urbanos del país. Ya en 2000, los resultados recomenda-

---

<sup>3</sup> Aunque las proyecciones ya indiquen más de 60 millones de hogares con televisión, los índices oficiales apuntan 58,6 millones de hogares con acceso a la televisión, como informa el Cuadro 7.1.



ban la adopción del estándar japonés, el Integrated Services Digital Broadcasting (ISDB), debido a su capacidad de alcance.

Sin embargo, la ausencia de discusiones que involucraran a la sociedad civil, junto con la presión de los países y empresas defensores de los estándares estadounidense (ATSC) y europeo (DVB), lograron que el primer Gobierno del presidente Luiz Inácio *Lula* da Silva (2003-2006) emprendiese nuevas negociaciones y estudios sobre el estándar tecnológico a adoptar. Entre las críticas realizadas a estas pruebas precursoras, Bolaño y Brittos (2007) destacan la prioridad por atender las preocupaciones de las empresas concesionarias, la ausencia de acompañamiento de los actores no hegemónicos, la falta de estudios de recepción de las emisiones, la inexpresiva discusión política en el Congreso Nacional y la negativa del Gobierno para liderar las investigaciones sobre un nuevo estándar tecnológico para América Latina, con la participación de China e India.

Cabe señalar que antes de la decisión de la Administración Lula, la Federación Nacional de Periodistas (FENAJ), ante la consulta pública en 2001 de Anatel, había sugerido buscar un modelo de TDT original brasileño, inspirado en la legislación de la televisión por cable que garantizó un espacio para las señales no comerciales. Asimismo, en este período, especialmente en el año 2002, los Gobiernos de Brasil, China y Argentina mantuvieron encuentros y discusiones políticas en la búsqueda de un estándar común que no tuvieron repercusiones concretas.

Después de este tanteo, en 2006, poco antes de la definición brasileña, China propuso oficialmente firmar un protocolo de estándar común entre los países del BRIC (Brasil, Rusia, India y China). Pese a identificar el potencial estratégico y económico de un acuerdo de este calado, el Gobierno inició tratativas internas para impulsar una tecnología alternativa a los estándares en estudio –el europeo y el japonés– con la presión de los grandes conglomerados mediáticos ligados a las empresas de radiodifusión. Cabe destacar que en aquel momento este sector contaba con una fuerte representación política en el propio Gobierno, principalmente a través del ministro de las Comunicaciones, Helio Costa, históricamente ligado a la Rede Glo-

bo. Este hecho, sumado a otros factores, acabó alejando al país del acuerdo propuesto por las autoridades chinas.

Finalmente, el Gobierno publicó en 2003 el Decreto 4901 mediante el cual estableció el Sistema Brasileño de Televisión Digital (SBTVD), con los objetivos de “estimular la diversidad cultural, propiciar la expansión de la tecnología y la industria brasileñas ligadas a la comunicación, y facilitar el acceso de redes no hegemónicas al estándar digital”. Según este Decreto, el SBTVD-T comprende la plataforma de transmisión y recepción de las señales digitales terrestres de radiodifusión e imágenes. Por otro lado, el Centro de Pesquisa y Desarrollo Tecnológico (CPqD) lideró los estudios que establecieron como factores decisivos para el país en relación a la futura TDT la elevación del nivel cultural, beneficiando al telespectador, la facilidad de una rápida transición hacia el estándar digital y la posibilidad de prestar nuevas aplicaciones e interactividad. Ocho universidades se sumaron a este proceso invirtiendo 37 millones de dólares en investigación.

La ofensiva japonesa por la adopción del ISDB fue acompañada por una serie de ventajas económicas, como la eliminación del pago de *royalties*, la transferencia de tecnología del país asiático hacia Brasil a través de la creación del Grupo de Trabajo Japón-Brasil o la posibilidad de contar con ayuda financiera de bancos de desarrollo japoneses para la implementación del nuevo estándar en el país. Asimismo, los estudios técnicos llegaron a un consenso sobre la mayor resistencia del estándar japonés a las características geográficas brasileñas y a las posibilidades de aplicación del estándar digital a la portabilidad y la movilidad.

La necesidad de contar con un período de tiempo mayor para desarrollar un estándar que agrupara a los países del BRIC y la fuerte presión de los grandes operadores comerciales de televisión, sumadas a las ventajas ofrecidas por los japoneses y la posibilidad de agregar tecnología nacional al estándar tecnológico para incorporar interactividad, hicieron que el Gobierno acabara por refrendar la elección del ISDB en 2006. En aquel año, Brasil y Japón firmaron un memorando de implementación del SBTVD y se publicó el Decreto 5820 que oficializó la decisión y estableció una serie de criterios fa-

vorables para la manutención del interés de los oligopolios comerciales en la TDT.

Posteriormente, la sigla del estándar tecnológico pasó a ser ISDB-TB, en alusión a lo que algunos denominan como estándar nipo-brasileño, por incluir el desarrollo del *middleware* abierto Ginga, un sistema de compresión de audio y video preparado para prestar interactividad, que hoy es una referencia internacional. La originalidad del ISDB-TB reside en “el ‘matrimonio’ entre la base técnica de transmisión del sistema japonés con padrones de compresión digital de audio y video que son todavía más modernos y eficientes. (...) Esta peculiaridad del sistema brasileño permitirá la transmisión de contenido de altísima calidad para los telespectadores, permitiendo al mismo tiempo la recepción móvil y portátil de las señales de TV digital. Además, la presencia de una plataforma nacional de *middleware* como sistema operativo de los receptores, el Ginga, permitirá el fortalecimiento y expansión del mercado de producción de *software* y contenido interactivo en Brasil, que es un mercado de gran contenido tecnológico y, por tanto, de alto valor agregado”.<sup>4</sup>

Las organizaciones sociales, que esperaban una mejor distribución del espacio de contenidos y señales, reivindicando la existencia de un único operador de red para todo el país (estructura que centralizaría la distribución de señales, disminuyendo la autonomía de los operadores comerciales que cuentan con sus propias redes de transmisión), fueron las que perdieron en forma más inmediata con la opción por el estándar japonés. Una de las críticas de los movimientos de defensa de la democratización del audiovisual se centró en los costos de la digitalización que debía asumir la sociedad, considerando el elevado precio de los decodificadores.

Otro de los sectores que desde el punto de vista económico se vio perjudicado por la opción japonesa fue el de telecomunicaciones, cuyos operadores quedaron legalmente al margen de la posibilidad de explotar la TDT, pese a que el ISDB-T y la normativa vigente

---

<sup>4</sup> Anónimo (2011). “Normas brasileiras da TV Digital garantem o sucesso do sistema”. En *Fórum SBTVD* [[www.forumsbtvd.org.br/materias.asp?id=40,07/11/2011](http://www.forumsbtvd.org.br/materias.asp?id=40,07/11/2011)].

sí permiten a los radiodifusores prestar el servicio de televisión en movilidad. Esta situación se vio parcialmente modificada cuando el Senado, a mediados de 2011, abrió el mercado de la televisión de pago a la actuación de las empresas de telecomunicaciones.

El desarrollo del estándar nipo-brasileño acabó por comprometer al Gobierno en la implementación de alguna estructura de fiscalización pública del proceso y por impulsar el desarrollo de la industria relacionada al sector. En la época de introducción del SBTVD, en 2003, la legislación instituyó un grupo interministerial, con representación de la sociedad civil, como instancia de gestión, acompañamiento y evaluación de las normas de la TDT. El grupo estaba constituido por tres comités: Consultivo, de Desarrollo y Gestor, formados por representantes de diez ministerios, de Anatel, del Instituto Nacional de Tecnología de la Información (ITI) y de la sociedad civil. Sin embargo, es importante reconocer que la delimitación de los integrantes priorizaba los sectores tradicionales ya favorecidos en la política audiovisual: radiodifusores, políticos partidarios y empresas relacionadas al servicio.

La adopción del ISDB-TB en 2006 fue acompañada por el establecimiento de una nueva instancia de control público: el Fórum del SBTVD, a cargo de evaluar las propuestas de innovación tecnológica y trasladar los resultados de sus evaluaciones al Comité de Desarrollo. Las instancias instituidas permiten, aunque manteniendo la prevalencia de los intereses comerciales, la participación (mínima) de la sociedad civil. A pesar de algunas actuaciones de la FENAJ y del FNDC en el proceso de implementación de la TDT, las entidades relacionadas con la lucha por la pluralidad en el sector se volcaron a trabajar con mayor énfasis –especialmente en el período de definición del estándar a ser adoptado– en la concreción de la Conferencia Nacional de Comunicación (Confecom), en diciembre de 2009, dejando la discusión sobre la TDT en segundo plano. Esto permitió que los radiodifusores acapararan el debate en torno a la TDT defendiendo sus intereses. Después de analizar las manifestaciones y propuestas políticas relacionadas con el sector en este período, Nazário (2009) caracteriza estas iniciativas como “frágiles articulaciones”, afirmando que, en esencia, los movimientos de las entidades de la sociedad civil no implicaron cambios en el espacio

público, sobre todo porque el foco principal de estas organizaciones no fue la digitalización.

Por otro lado, si la sociedad civil no se apropió del debate, con la elección del ISDB-TB el Gobierno inició una laboriosa tarea para desarrollar y patentar internacionalmente el *middleware* nacional, que permite la explotación de la interactividad en la TDT. La creación del Ginga, producido por laboratorios de la Pontificia Universidad Católica de Río de Janeiro (PUC-Río) y de la Universidad Federal de Paraíba (UFPB), tuvo reconocimiento internacional tras ser aprobado por la Unión Internacional de las Telecomunicaciones (UIT). Este organismo internacional, responsable de la definición de las normas técnicas a ser adoptadas en la implantación de la televisión en todo el mundo, acreditó en 2010 al Ginga como *middleware* libre de *royalties*, de circulación pública.

Por otro lado, la UIT aprobó el uso del *middleware* brasileño en países cuyos canales radioeléctricos tienen un ancho de banda de ocho megahercios (8 MHz), a diferencia de los de 6 MHz característicos de Brasil y Japón. Este cambio permite que el Ginga pueda ser adoptado por muchos otros mercados y fabricantes de equipos, conduciendo a que “el ISDB-TB sea visto como el más flexible de todos los sistemas por responder mejor a las necesidades de movilidad y portabilidad”.<sup>5</sup> El Ginga, considerado el sistema más avanzado del mundo, es una tecnología incorporada a la negociación del patrón nipo-brasileño con diversos otros países. Además de Argentina, Bolivia, Uruguay, Paraguay, Chile, Costa Rica, Ecuador, Filipinas, Nicaragua, Perú y Venezuela, que ya se sumaron al ISDB-TB, Brasil también busca, aún sin éxito, la adhesión de un grupo de naciones de África.

A nivel local cabe señalar que después de una larga resistencia los fabricantes comenzaron en 2011 a producir televisores con el Ginga incorporado. Y el Gobierno estudia la inclusión obligatoria de este *middleware* en la fabricación de todos los equipos de recepción a partir de 2015. En el terreno de la fabricación de teléfonos móviles, el Go-

---

<sup>5</sup> Anónimo (2011). “UIT avança e aprova mais uma recomendação do nipo-brasileiro de TV Digital em 8 MHz”. En *Fórum SBTVD* [www.forumsbtvd.org.br/materias.asp?id=647, consulta: 07/11/2011].

bierno estableció que a partir de enero de 2013 por lo menos un 5% de la producción incorpore un receptor de TDT e incluya el Ginga.<sup>6</sup>

## Cobertura, contenidos y dividendo digital

Según el Decreto 5820 que definió la adopción del ISDB-TB, las emisoras en posesión de concesiones de televisión en abierto deben recibir un canal radioeléctrico adicional para emitir su programación en digital (*simulcast*). Esto les garantiza la renovación automática para la operación en el sistema de TDT, con un permiso de diez años a partir de 2016, año del apagón analógico. Así, la revalidación de las licencias tuvo lugar sin costos adicionales para las estaciones de televisión, y sin que fueran establecidos criterios acerca de la programación a ser ofrecida (contenido local o cultural, o cualquier espacio para grupos no-hegemónicos).

El Decreto, además de permitir que todas las transmisiones analógicas tengan su emisión digital “en espejo”, garantizó la explotación por parte de la administración central de al menos cuatro canales radioeléctricos en todos los municipios para que se difundiera la ya existente *TV NBR*, señal dedicada a las actividades del Ejecutivo, junto con otras tres de nueva creación: *Canal da Educação*, destinado prioritariamente para la educación a distancia, *Canal da Cultura*, centrado en producciones culturales y programas regionales, y *Canal da Cidadania*, organizado alrededor de programaciones comunitarias y el uso común de los poderes federal, estadual y municipal. Poco después, a través del Documento 652 del Ministerio de Comunicaciones (2006), se estableció el Plan Básico de Distribución de Canales de Televisión Digital (PBTVD), que fijó el año 2013 como fecha máxima de inicio de las transmisiones de TDT en todo el país (véase Cuadro 7.3).

Poco más de un año después de la promulgación del Decreto 5820 y adelantando los plazos previstos por el PBTVD, el 2 de diciembre de 2007 tuvo lugar la primera emisión de TDT. Se trató de una cere-

<sup>6</sup> Segundo, J. (2010). “TV digital móvel demorará alguns anos para ser popular”. En *Observatório do Direito à Comunicação* [www.direitoacomunicacao.org.br/content.php?option=com\_content&task=view&id=6933, consulta: 12/11/2011].

monia realizada en San Pablo que contó con la intervención del entonces presidente Lula da Silva. Las principales emisoras locales que ya contaban con estructura tecnológica instalada (Globo, Record, SBT, Rede TV!, Band, TV Gazeta y TV Cultura) transmitieron el acto en directo para la capital y parte de la región metropolitana. A partir de ese momento, las principales ciudades capitales del país comenzaron a recibir programación de TDT ofrecida por las grandes redes.

A San Pablo le siguieron Río de Janeiro y Belo Horizonte poco menos de seis meses después, con transmisiones de la Rede TV!, precursora en esas ciudades, seguida por la Rede Globo. Las estaciones regionales afiliadas a la mayor red de televisión de Brasil pasaron entonces a dar rápida secuencia a la digitalización en los otros estados, complementando la cobertura nacional entre 2008 y 2009. Sin embargo, como muestra el cuadro 7.3, en algunas de las capitales de los estados de la región norte del país el cronograma se encuentra retrasado.

**Cuadro 7.3. Brasil: cronograma del Plan Básico de Distribución de Canales de Televisión Digital**

Región	Plazo límite para la adhesión	Plazo ejecutado
San Pablo (Grande San Pablo)	Abril de 2009	Diciembre de 2007 – 2008
Belo Horizonte, Brasília, Fortaleza, Río de Janeiro y Salvador	Enero de 2010	Julio de 2008
Belém, Curitiba, Goiânia, Manaus, Porto Alegre y Recife	Mayo de 2010	2008
Campo Grande, Cuiabá, João Pessoa, Maceió, Natal, São Luís y Teresina	Septiembre de 2010	Cuiabá: 2008 Resto: 2009
Aracaju, Boa Vista, Florianópolis, Macapá, Palmas, Porto Velho, Rio Branco y Vitória	Enero de 2011	Aracaju, Florianópolis, Porto Velho y Vitória: 2009 Boa Vista, Macapá y Rio Branco: no ejecutado
Estaciones de TV situadas en el resto de los municipios	Mayo de 2011	No finalizado

FUENTE: DTV (2011).

Buscando cubrir un vacío existente, el Gobierno federal creó en 2007 la Empresa Brasileña de Comunicación (EBC) para gestionar lo que se conoce como Sistema Público de Comunicación brasileño: dos emisoras de televisión, ocho emisoras de radio y una agencia de noticias, entre otros servicios. EBC es responsable de *TV Brasil* y *TV Brasil Internacional*, señales creadas en diciembre de 2007 y mayo de 2010, respectivamente, y su división EBC Serviços opera actualmente *TV NBR*, dependiente del Poder Ejecutivo federal.

EBC también tiene a su cargo poner en marcha la Red Nacional de Comunicación Pública, plataforma audiovisual que cobijará más de 20 señales a través de su propia red de transporte y difusión. Esta Red estará gestionada por el llamado Operador de Red Pública de TV Digital e incluirá las señales de los tres poderes federales (*TV Câmara*, *TV Senado*, *TV NBR* y *TV Justiça*), de EBC (*TV Brasil* y *TV Brasil Internacional*) y de aquellas, cuya creación fue prevista en el Decreto 5820, que estarán a cargo de los ministerios de las Comunicaciones (*Canal da Cidadania*), Cultura (*Canal da Cultura*) y Educación (*Canal da Educação*).

Esta oferta de señales se fijó a través de la Norma General para la Ejecución de los Servicios de Televisión Pública Digital (Ministerio de las Comunicaciones, 2009) que estableció pautas para la operación de todas las señales federales de TDT. Según la norma, la Red Nacional de Comunicación debe ser una infraestructura común compartida capaz de posibilitar una oferta multiservicios y multi-programación. En definitiva, la instalación de la Red propuesta y financiada por el Gobierno federal a través de la asociación con la iniciativa privada, tiene por objetivo centralizar la emisión de las señales públicas, buscando reducir costos y garantizar la calidad de su emisión. Está previsto que la Red incluya señales públicas no federales (como, por ejemplo, las de las emisoras educativas estaduais), aunque sólo garantiza el acceso a los consignatarios de aquellas señales explotadas por el Estado federal o concesionadas.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Berbert, L. (2009). "Minicom aprova norma para TV pública digital". En *Tele. Síntese*. San Pablo [[www.direitoacomunicacao.org.br/content.php?option=com\\_content&task=view&id=4758](http://www.direitoacomunicacao.org.br/content.php?option=com_content&task=view&id=4758), consulta: 08/11/2011].



Esto restringe las posibilidades de adaptación tecnológica de las señales públicas comunitarias o no federales, y suma un nuevo componente político a la negociación de las emisiones, al establecer la necesidad de concesión. Si bien el texto legal prevé la pluralidad de señales y contenidos, el contexto actual tiende a la reproducción del sistema analógico existente, ya que sólo los operadores de las señales federales mencionadas están autorizados a difundir más de una señal por el canal radioeléctrico asignado (*multiprogramação*). La única excepción es la del operador de *TV Cultura* que ha sido autorizado, con carácter científico y experimental, a exhibir más de una señal en la ciudad de San Pablo.<sup>8</sup>

Algunas de las críticas dirigidas a la propuesta inicial de puesta en marcha del Operador de Red, todavía por crear, se refieren a su limitación de ofrecer sólo señales en definición estándar (no en alta definición) y a los impedimentos legales que tienen las estaciones de televisión educativas para difundir varias señales en el espacio asignado (a diferencia de, como se señaló, las emisoras federales y el operador de *TV Cultura* de San Pablo). Otro punto que reduce drásticamente la capacidad competitiva de las emisoras públicas, educativas y comunitarias es la diferente calidad técnica de emisión. Estas emisoras deben enfrentar los mismos costos asociados a la transición tecnológica que aquellos competidores que podrán llegar a emitir en alta definición. Globo, por ejemplo, emite actualmente su programación en *full HD*.

A ejemplo de las estaciones comerciales, *TV Cultura* explota superficialmente las potencialidades de la interactividad, a través del uso de Internet para subir videos y comentarios a la red. Sin embargo, la interactividad plena a través de los decodificadores y de un canal de retorno aún es incipiente. El modelo predominante se limita a la tipología reactiva, que define la elección de contenidos ya disponibles para todos (como diferentes ángulos de imágenes e informaciones asociadas a los programas). Algunas emisoras comerciales, como Globo, SBT y Record, están experimentando sistemas

<sup>8</sup> La Fundación Padre Anchieta-Centro Paulista de Rádio e TV Educativas opera además de *TV Cultura*, las señales *Univesp TV*, *MultiCULTURA* y *TV Rá Tim Bum* (véase: <http://tvcultura.cmais.com.br>).

más avanzados. Pero para la interactividad plena es necesario un canal de retorno (todavía indefinido) y decodificadores adaptados que permitan, por ejemplo, la participación en encuestas, la realización de compras a través del televisor y la consulta de archivos de programación.

La reciente reglamentación de las actividades del *Canal da Cidadania* (Portaría 189 del Ministerio de las Comunicaciones, 2010) permite emplear la plataforma digital como medio para ofrecer y promocionar actividades y aplicaciones de servicios públicos de gobierno electrónico, como, por ejemplo, cálculo de prestaciones sociales y financiación de bancos públicos.

En cualquier caso, el impacto de las diferentes posibilidades de actuación que se han asignado a las emisoras federales respecto del resto de operadores públicos, sólo podrá ser completamente evaluado cuando se supere la actual fase de transición tecnológica, aunque tales posibilidades pasan a tener importancia a la hora de proyectar instrumentos de corrección de las deficiencias estructurales del sistema televisivo brasileño. Mantener las emisoras comerciales en el espacio de los altos índices de audiencia (televisión hertziana en abierto), y reducir la circulación de la mayor parte de las señales de interés público a la televisión por cable, que tiene obligación de transportarlas, es perpetuar la desigualdad de oportunidades para la democratización. Hacer viable la digitalización sin ofrecer las mismas condiciones de exhibición a todas las señales puede significar mantener a las públicas en un plano subalterno.

Al 1º de agosto de 2011 habían sido otorgados 250 canales radioeléctricos para redes de televisión comerciales y públicas, pero sólo 103 estaban en funcionamiento. Este contexto representa actualmente una cobertura del 45,9% de la población, equivalente a 87 millones de telespectadores. La existencia de una señal digital hertziana en abierto no garantiza su penetración en los hogares, ya que para su efectiva recepción es necesario un decodificador o televisor digital. La fabricación de decodificadores fue otro frente de disputa política y económica, dada la insuficiente capacidad inicial de la industria local para producir la cantidad de aparatos necesarios con rapidez y bajo costo. Pero en 2010, el Gobierno celebró una reducción del 84% del

precio de los decodificadores, que hoy se pueden adquirir por un precio aproximado de 125 dólares. Con la obligatoriedad de incluir en los televisores de más de 26 pulgadas un receptor de TDT, la expectativa es que para el año 2012 todos los televisores fabricados en el país integren un sistema de conversión digital.

Cinco años después de firmado el Decreto 5820, lo que significa que transcurrió la mitad del plazo fijado para la implementación definitiva de la TDT, se concluye que la preservación de los intereses económicos produjeron resultados significativos. La cobertura de la TDT abarca todas las capitales del país, a través de las emisoras comerciales, pertenecientes predominantemente a las redes Globo y Record, presentes en prácticamente todos los estados.

Desde los primeros debates sobre la TDT, la financiación de las emisiones permanece como uno de los principales escollos para la puesta en marcha de una programación que atienda los valores ciudadanos y promueva la diversidad y las características regionales, como preconiza el decreto instaurador del SBTVD. En este sentido, si bien los costos relacionados con la migración digital son ya de por sí elevados para cualquier organización, son muy difíciles de asumir por aquellas sin fines comerciales. Las primeras estimaciones preveían la necesidad de invertir cerca de 375.000 dólares sólo en la instalación de antenas de transmisión, con unos costos totales que sobrepasan la suma de millones. Valores inaccesibles para las redes de estaciones públicas, educativas o comunitarias, en general financiadas con recursos gubernamentales, donaciones o partidas provenientes de impuestos exonerados.

Finalmente, un debate que aún de manera muy incipiente se inicia en Brasil es el del dividendo digital. Al finalizar el período de transición hacia la TDT, todos los canales analógicos situados en la banda de 700 MHz actualmente en uso deberán ser devueltos al Estado. Las empresas radiodifusoras ya están ejerciendo presión para mantener esta franja del espectro radioeléctrico bajo su dominio, lo que les permitiría prestar servicios de acceso a Internet y telefonía móvil. Por su lado, las empresas de telecomunicaciones sugieren utilizar las frecuencias de esta banda para brindar Internet de banda ancha en movilidad. Una de las principales cuestiones a considerar en este debate

es el hecho de que no existen otras bandas del espectro radioeléctrico para desarrollar este tipo de servicios, razón por la cual los canales radioeléctricos hoy utilizados para las emisiones analógicas de televisión hertziana tienen un valor estratégico. Recientemente miembros del Ministerio de las Comunicaciones han sugerido incluir el tema del dividendo digital en el debate sobre el nuevo marco legal de la radiodifusión en Brasil, que tiene por objeto sustituir al Código Brasileño de Telecomunicaciones (1962). Por tratarse de una discusión que encierra cuestiones polémicas, como el sistema de concesiones, este debate por el momento ha quedado paralizado.

## Consideraciones finales

La televisión hertziana siempre ejerció una influencia cultural y social decisiva debido a la penetración conquistada por sus operadores en red, especialmente Globo. Sin embargo, el liderazgo de los índices de audiencia durante cuatro décadas comienza a verse afectado por la entrada de nuevos actores en el mercado. La expansión de la televisión de pago a partir del inicio de la pasada década, junto con el crecimiento del acceso a Internet y el buen momento económico del país, constituyen el escenario para la ampliación de las posibilidades de entretenimiento e información que tienen lugar en paralelo a la implantación de la TDT.

Aunque se perdió la posibilidad de desarrollar un estándar tecnológico de TDT propio, la consolidación del *middleware* Ginga como *software* aceptado internacionalmente y la adhesión de países latinoamericanos confirman el liderazgo del país en el sector. Sin embargo, la transición hacia la TDT avanza a paso rápido entre las redes comerciales, mientras que las señales públicas, educativas o culturales tienen en la financiación la mayor barrera para adaptarse tecnológicamente y estudiar nuevos formatos de programación.

La permanencia de los oligopolios mediáticos, además de estar anclada en la cuestión económica, encuentra resonancia en una legislación conservadora. Un escenario que no presenta, por tanto, perspectivas optimistas para la búsqueda de una oferta plural de

contenidos y diversidad de actores en actuación en un futuro próximo. De acuerdo con datos estadísticos, sólo dos situaciones parecen incuestionables hoy: la caída de los índices de audiencia de la televisión hertziana, con alternancia de posiciones entre las grandes redes, y el crecimiento de la penetración de la televisión de pago. Si bien hay indicios de cambio de expectativas y usos por parte del público, éstos no son suficientes para evaluar qué impacto tendrán sobre la nueva realidad del medio todavía hegemónico.

La ausencia de acciones concretas de la Administración para estructurar el Operador de Red Pública, que ya debería estar en fase de licitación, y para poner en marcha políticas públicas de acceso a los decodificadores, acaban por generar inseguridad en relación al nuevo paradigma televisivo que se aproxima. La cobertura geográfica de las redes televisivas ya es significativa, pero la adaptación de los hogares a la nueva realidad digital es lenta.

El Fórum del SBTVD inició en 2011 una nueva campaña de divulgación sobre las facilidades de la TDT. Se trata de la segunda gran campaña publicitaria que busca ampliar la diseminación del tema entre la población. La inminente finalización de las emisiones analógicas y la reciente entrada de la convergencia digital en el debate público exigirán seguramente de la sociedad civil, en los próximos años, una postura más activa en defensa del interés público.

## Bibliografía

- ANATEL (2011). “TV por assinatura tem 155 mil novos assinantes em janeiro”, 28 de febrero. Brasília: Agencia Nacional de Telecomunicações (ANATEL) [[www.anatel.gov.br/Portal/exibirPortalNoticias.do?acao=carregaNoticia&codigo=22163](http://www.anatel.gov.br/Portal/exibirPortalNoticias.do?acao=carregaNoticia&codigo=22163), consulta: 20/06/2011].
- Bolaño, C. y Brittos, V. C. (2007). *A televisão brasileira na era digital: exclusão, esfera pública e movimentos estruturantes*. San Pablo: Paulus.
- DTV (2011). “Onde já tem TV Digital”. En portal DTV (Site Oficial da TV Digital Brasileira). San Pablo [[www.dtv.org.br/index.php/onde-ja-tem-tv-digital](http://www.dtv.org.br/index.php/onde-ja-tem-tv-digital), consulta: 20/06/2011].

- García Leiva, M. T. y Starks, M. (2009). "Digital switchover across the globe: the emergence of complex regional patterns". En *Media, Culture & Society*, 31 (5), SAGE Publications, págs. 787-806.
- GRUPO DE MÍDIA SÃO PAULO (2011). *Mídia Dados 2010*. San Pablo [<http://midiadados.digitalpages.com.br/home.aspx>, consulta: 10/01/2011].
- IBOPE (2001). *Almanaque IBOPE*. San Pablo: Instituto Brasileño de Opinión Pública y Estadística (Grupo IBOPE) [[www.almanaqueibopecom.br/asp/index.asp](http://www.almanaqueibopecom.br/asp/index.asp), consulta: 22/06/2011].
- Nazário, P. (2009). *TV Digital, Estado e sociedade civil: trajetórias e perspectivas*. Tesis de maestría. São Leopoldo: Unisinos/Ciências da Comunicação [[www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetailheObraForm.do?select\\_action=&co\\_obra=156809](http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetailheObraForm.do?select_action=&co_obra=156809), consulta: 08/11/2011].
- PORTAL DONOS DA MÍDIA (2011). *Os grupos nacionais*. Brasília [<http://donosdamidia.com.br/grupos/nacionais#>, consulta: 22/06/2011].