Convergencia: ¿problema de regulación o de políticas públicas?

Carlos Silva Ponce de León

La Convergencia es el fenómeno tecnológico, económico y regulatorio que permite la integración de múltiples servicios en una sola red o dispositivo. De manera general es un desarrollo positivo que:

1. Permite a los operadores ofrecer más servicios sobre la misma infraestructura, generando eficiencia operativa a partir de economías de alcance.

2. Ofrece incentivos para que los operadores entren a mercados donde previamente no tenían presencia, generando más opciones al usuario y competencia.

3. Permite que proveedores terceros ofrezcan servicios sobre las redes públicas sin necesidad de ser los operadores de éstas, facilitando la innovación en nuevas aplicaciones y servicios.

Este ambiente plantea, desde la perspectiva del regulador, varios problemas serios:

- En el mundo convergente, regular las redes públicas o sus operadores no significa, en automático, regular todos los servicios accesibles al usuario por estas redes.

- Las industrias reguladas principalmente por criterios antimonopolio (cómputo) se funden con aquellas con regulación específica y enfoques distintos[1], por ejemplo, las telecomunicaciones con enfoques a la infraestructura y/o la competencia y medios de radiodifusión con enfoque al interés público.

- Los marcos regulatorios y de política pública permanecen enfocados y restringidos a las fronteras de cada subsector de telecomunicaciones[2].

Caso de Estudio: Migración a TV Digital

La Televisión Digital Terrestre (TDT) es la primera gran actualización tecnológica a la TV abierta. Si bien la TDT ofrece la posibilidad de mejorar la calidad de las señales hasta permitir transmisiones en Alta Definición, esto es sólo un beneficio más entre muchos que ofrece la tecnología. Aún así es

---

[1] FARREL, Joseph; WEISER, Philip J. Modularity, Vertical Integration and Open Access Policies: Towards A Convergence Of Antitrust And Regulation In The Internet Age. Harvard Journal of Law & Technology Volume 17, Number 1 Fall 2003. Pág 87.

[2] HENTEN, Anders; SAMARAJIVA, Rohan; MELODY, William H. Report on the WDR Dialogue Theme 2002. Designing Next Generation Telecom Regulation: ICT Convergence or Multisector Utility?. Enero 2003. Pág 5. Disponible en: http://www.regulateonline.org/2003/pdf/wdr0206.pdf

común que el término “Televisión Digital” erróneamente se equipare a la “Televisión de Alta Definición”.

Reducir la TDT sólo a la funcionalidad hedónica de contar con señales de mayor calidad, puede llevar a concluir equivocadamente que migrar a la TDT no debiera ser una prioridad de Política Pública, sin embargo, la característica más relevante de la TDT es que usa más eficientemente el espectro radioeléctrico para ofrecer las siguientes nuevas posibilidades de servicios:

1. Transmitir en los 6Mhz que hoy ocupa un canal analógico, hasta 4 canales digitales con la misma calidad de audio y video (Standard Definition TV).
2. Transmitir menos canales SDTV y dedicar el ancho de banda restante (de 1.5 a 4.5 MHz) a servicios de TV interactiva o de telecomunicaciones.
3. Transmitir menos canales, pero con calidad superior a SDTV hasta un solo canal con calidad de Alta Definición.
4. Liberar espectro para permitir la coexistencia de más canales VHF ó UHF al no ser requeridos “espacios en blanco” entre canales.
5. Liberar espectro de UHF para servicios de telecomunicaciones.

Sin embargo, todos estos beneficios teóricos se presentan antecedidos por una gran serie de dilemas regulatorios de corto plazo, pues es necesario definir el uso que se daría al espectro liberado así como determinar las condiciones con las que los concesionarios actuales tengan posibilidad de ofrecer o no servicios convergentes.

Los casos de Estados Unidos y España, respecto a sus procesos de migración, son emblemáticos de cómo sin un claro mandato de Política Pública que reconozca la trascendencia de la TDT, no es realista esperar obtener los beneficios inherentes a ésta.

Estados Unidos: más servicios y seguridad nacional

En el Acta de Telecomunicaciones de 1996 se contempló otorgar canales adicionales a los operadores de TV para la transmisión simultánea de señales analógicas y digitales en canales separados durante la transición a la TDT, que una vez concluida, obligaría a los operadores a devolver los canales analógicos originales. Para 1997, el Congreso estableció el 31 de diciembre de 2006 como fecha meta para la migración, provisto que el 85% de los hogares en cada región de servicio contara con televisores digitales[3].

---

[3] KRUGER, Lennard G.; MOORE, Linda K. The Digital TV Transition: A Brief Overview. CRS Report for Congress. Actualizado el 12 de agosto de 2005. Disponible en: http://assets.opencrs.com/rpts/RS22217_20050812.pdf

Para 2005, sin embargo, la meta de 85% de penetración estaba muy distante[4], por lo que en diciembre de ese año el Congreso promulgó el Acta de Transición a la Televisión Digital y de Seguridad Pública que establece el 17 de Febrero de 2009 como última fecha para transmisiones de TV analógica[5].

Las razones para la decisiva acción del Congreso claramente trascendieron el ámbito de las telecomunicaciones. Destaca un claro interés recaudatorio: el Acta mencionada es parte del Acta de Reducción del Déficit de 2005 y si bien se plantea que los ingresos generados por las subastas se usarán para subsidiar a los consumidores en la transición, se establece también que para septiembre del 2009 se deberán transferir $7,363 millones de dólares al Estado.

Aún cuando lo anterior imprimió un sentido de urgencia, la meta principal del acta es la "Recuperación del espectro de TV analógica mediante el establecimiento de una estricta fecha límite" con los siguientes fines:

1. Subastar para uso comercial el espectro ocupado por los canales de UHF 52 a 62 y 65 a 67.

2. Dedicar el espectro ocupado por los canales 63, 64, 68 y 69 para usos relacionados a Seguridad Pública[6] a partir del mandado establecido en la Acta de Reforma de Inteligencia y Prevención de Terrorismo de 2005[7].

Para el espectro liberado la FCC definió como Usos Permitidos a los servicios comerciales, fijos, móviles, de radiodifusión; incluyendo servicios interactivos de dos vías, celulares y de televisión móvil[8]. Privilegiar estos servicios y no la entrada de más canales de TV parece la mejor decisión considerando que:

- A pesar de que tiene la mayor cantidad de usuarios de banda ancha por país con más de 46 millones y de que éstos representan un 21.6% del total mundial[9], Estados Unidos se ve a sí mismo como un país rezagado contra algunas de sus contrapartes asiáticas y europeas[10]. A finales de 2005, entre los países de la OCDE, ocupaba el lugar número 12 en

---

[4] Íbid
[5] DEFICIT REDUCTION ACT OF 2005. TITLE III—DIGITAL TELEVISION TRANSITION AND PUBLIC SAFETY. Secciones 3002 y 3004. Disponible en : http://www.ntia.doc.gov/otiahome/dtv/PL_109_171_TitleIII.pdf
[6] The Benton Foundaiton. Summary of The Digital Television Transition and Public Safety Act of 2005. Pág 2. Disponible en: http://www.benton.org/benton_files/dtvbillsummary.pdf
[7] Idem 4, pág 5.
[8] FCC. Permisible operations for 700MHz Band. Auction 73 Fact Sheet.
[9] Computer Industry Almanac, "USA Leads Broadband Subscriber Top 15 Ranking." Disponible en http://www.c-i-a.com/pr1105.htm
[10] http://money.cnn.com/2005/06/16/technology/broadband/index.htm

términos de penetración de banda ancha[11] y el lugar 27 de 30 en cuanto a penetración de servicios celulares[12].

- Por el contrario, a finales de 2007 existían en EU más de 112 millones de hogares con televisores[13], de los cuales más de 97 millones (casi 87% del total) contaban con una suscripción a TV de paga: 65.1 millones por cable[14] , 30.6 millones por satélite[15] y 1.4 millones por otros medios.

Por otro lado, la FCC estableció que los operadores de TV podrán usar el espectro de acuerdo a su "mejor criterio de negocios", incluyendo su explotación para servicios que generen ingresos por suscripciones, siempre y cuando:

- Mantengan la transmisión de al menos un canal de SDTV de forma gratuita[16].
- Paguen una contraprestación equivalente a 5% de sus ingresos por estos servicios[17].

España: más canales

España fue la sede del fracaso financiero de un operador de TV Digital que en el año 2000 comenzó transmisiones con un modelo de TV de paga[18], hecho que queda minimizado con la concesión a dos operadores totalmente digitales de igual cantidad de canales abiertos en 2002. No conforme con estos avances, en el año 2005 España derogó su decreto de TV digital de 1998 para adelantar el proceso de migración TDT ubicando la fecha de cese de transmisiones analógicas al 3 de abril del 2010[19] (aún cuando sus compromisos con la Unión Europea le permitían hacerlo hasta 2012).

El caso de España es similar al de Estados Unidos en cuanto a la prisa por migrar, si bien con fines completamente distintos. El decreto del Plan Técnico Nacional de la TV digital establece como

---

[11] OCDE, OCDE Broadband Statistics. Disponible en: http://www.oecd.org/document/16/0,2340,en_2649_34225_35526608_1_1_1_1,00.html
[12] OCDE. OCDE Communications Outlook 2007.
[13] SNL Kagan, citado en el sitio de la National Cable and Telecommunications Association: http://www.ncta.com/Statistic/Statistic/Statistics.aspx
[14] Íbid
[15] Cifras reportadas por los dos operadores de TV satelital: a) The DIRECTV Group Announces Fourth Quarter 2007 Results, disponible en: http://dtv.client.shareholder.com/releasedetail.cfm?ReleaseID=294115 b) ECHOSTAR DBS CORP FORM 10-K Filed 03/06/08 for the Period Ending 12/31/07.
[16] FCC. Digital Television Frequently Asked Questions. Disponible en: http://www.fcc.gov/mb/policy/dtv/
[17] OEA – CITEL. Digital Terrestrial Television Broadcasting Implementation Guide. Disponible en: http://www.citel.oas.org/ccp2-radio/TV%20Digital/P2!R-0811p1r2_i.pdf
[18] Ministerio de Industria, Turismo y Comercio de España. La TDT en España http://www.televisiondigital.es/Terrestre/TDTEspana/
[19] Real Decreto del 29 de julio de 2005 del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio de Esáña http://www.boe.es/boe/dias/2005/07/30/pdfs/A27006-27014.pdf

meta “incrementar la oferta televisiva y el pluralismo, reforzando la libertad de elección de los ciudadanos en su acceso a los servicios de televisión, y se consolida un mercado de televisión más plural y competitivo”. No en balde el sitio que orienta a los consumidores en España sobre la migración (http://www.televisiondigital.es) menciona como primer beneficio de ésta, uno del que no se habla en Estados Unidos: “*Contar con más canales*”[20].

Conclusiones

El caso de la migración a la TV Digital es un caso paradigmático de los retos y oportunidades que la Convergencia ofrece. Estados Unidos y España son ejemplos de cómo la migración se vio como una oportunidad para atender distintas inquietudes de interés nacional. Una vez que la migración libera espectro, el cual se puede utilizar para usos diversos, incluso de forma simultanea, en el caso de Estados Unidos para aumentar la oferta de servicios de telecomunicaciones y en España para incrementar los canales de TV abierta.

Definidas las grandes metas de políticas públicas, la definición de las regulaciones para temas como determinar la asignación de canales adicionales durante la transición y el uso de los bloques de espectro liberado por la transición o el uso para cada espacio de 6MHz por cada operador, pueden resolverse con mucha mayor transparencia hacia la sociedad.

Carlos Silva Ponce de León
www.csilva.net
@csilvanet

[20] ¿Qué es la TDT? http://www.televisiondigital.es/Terrestre/Que/