

# Proyecto de TV Digital: Mucho más que una Adaptación Tecnológica

**La larga tramitación del proyecto de ley ha retardado la introducción de la TV digital en el país, lo que afecta a todos los chilenos. El problema es que se ha querido abordar una variedad de aspectos que van más allá de lo necesario para tal objetivo, generando un arduo debate en torno a cada una de esas materias. Preocupa, por tanto, que una discusión muchas veces ideologizada, que tiende a aumentar las atribuciones del Estado y del regulador, termine por entorpecer un necesario avance tecnológico en el país.**

En noviembre de 2008 ingresó al Congreso el proyecto de ley que permite la introducción de la Televisión Digital Terrestre (TDT) en el país<sup>1</sup>. El proyecto terminó recientemente su primer trámite legislativo y está siendo conocido en segundo trámite en el Senado, por las Comisiones de Educación, Transporte y Telecomunicaciones y Hacienda.

La TDT constituye una evolución tecnológica de gran relevancia para el país, ya que abre grandes posibilidades en términos de un mejor aprovechamiento del espectro radioeléctrico (mayor oferta de programas) y permite una mejora de la calidad de imagen y sonido, la provisión de nuevos servicios<sup>2</sup> y la posibilidad de recepción portátil y móvil. Tales virtudes explican que exista un interés general por lograr su pronta introducción al país. Sin embargo, la tramitación del proyecto de ley no ha estado ni estará exenta de debate, lo que sigue retardando indeseablemente la llegada de esta nueva tecnología. Lo anterior responde a que la

iniciativa innova en temas que van más allá de lo estrictamente necesario para llevar a cabo la transición hacia la digitalización de la televisión, lo que ha generado legítimas discrepancias.

## El proyecto de ley

El actual marco regulatorio de la televisión (TV) corresponde a la Ley Nº 18.383 (1989) que creó el Consejo Nacional de Televisión (CNTV) y abrió a los privados la propiedad de las señales de televisión. El sistema actualmente operativo funciona mediante concesiones de servicios de radiodifusión televisiva de libre recepción (gratuita), que permiten transmitir

una señal analógica de televisión en la banda VHF y que utiliza principalmente los canales del 2 al 13. Las concesiones son entregadas por el CNTV, previo informe técnico del Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones, y corresponden a un derecho de transmitir una señal de televisión por concesionario, usando para ello 6MHz de espectro radioeléctrico.

Transcurridos más de 50 años desde la primera transmisión de televisión en el país, el desarrollo tecnológico ha demostrado la necesidad de pasar desde la transmisión análoga a la digital. En efecto, la mayor eficiencia y capacidad espectral de la señal digital permite la transmisión en un contexto de mucha mayor flexibilidad que el actual, pudiendo emitirse tanto una señal en alta definición como multiprogramación (varias señales) con calidad estándar. Asimismo, la tecnología digital permite recibir señales en terminales portátiles y la prestación de otros servicios de información.

Ahora bien, la transición a la TV digital necesariamente involucra ciertos ajustes a la legislación vigente. En particular, el régimen concesional actual no se ajusta a las características de la nueva tecnología, dado que la TDT hace posible una utilización variada del espectro radioeléctrico que permite transmitir múltiples señales distintas y prestar otro tipo de servicios adicionales, situación que no se condice con la relación uno a uno existente entre el canal de 6MHz y una única programación televisiva.

El proyecto de ley original proponía la separación regulatoria entre la autorización para emitir contenidos audiovisuales y la concesión sobre el espectro radioeléctrico como un servicio intermedio para el transporte de señales de radiodifusión televisiva. Atendidas las inconveniencias que surgían de esta definición -particularmente que relativizaba los derechos adquiridos de los actuales concesionarios<sup>3</sup>-, el proyecto de ley aprobado en la Cámara de Diputados modificó la propuesta estableciendo la existencia de una única concesión de señales de radiodifusión televisiva digital terrestre, a través de medios radioeléctricos de transmisión propios o pertenecientes a terceros. Lo anterior es importante puesto que la mutación o adaptación tecnológica -y el consecuente apagón analógico- conlleva un acto no voluntario por parte de las actuales concesionarias, de modo que no puede imponer un cambio de las condiciones o atributos prevalecientes en dichas concesiones, considerando además que deberán asumir el costo del cambio de infraestructura impuesto por la nueva legislación.

Junto con actualizar el régimen concesional al nuevo modelo de la televisión digital, el proyecto aprobado en primer trámite legislativo busca avanzar en varios aspectos adicionales. Entre éstos se cuenta el desarrollar una televisión regional, local y comunitaria, así como una televisión de alcance nacional y con un contenido de tipo cultural y

educativo; fortalecer los programas de subsidio para la introducción de televisión digital; definir los períodos de transición para los actuales concesionarios de televisión y establecer una obligación de transmisión gratuita de campañas de utilidad o interés público a través de las señales de televisión abierta.

En consecuencia, el proyecto no se limita a facilitar la instalación y mejor aprovechamiento de la televisión digital, sino que también abarca una serie de temas que de alguna manera exceden del ámbito de su título. Ello es precisamente lo que ha dilatado su tramitación y ha generado debate en torno a ella. Algunos de los principales puntos de discrepancia se presentan a continuación.

## **Duración de la concesión**

Actualmente existen dos tipos de concesiones de televisión; de carácter indefinido y definido (duración de 25 años). Para futuras concesiones de radiodifusión televisiva, el proyecto de ley establece que aquellas que sean transmitidas con medios propios durarán 20 años y las que operen con medio de terceros durarán cinco años. En las renovaciones de concesiones por medios propios, la concesionaria que la detenta tendrá derechos preferentes para su adjudicación, siempre que iguale la mejor propuesta técnica.

El acortamiento de los plazos de las concesiones definidas de 25 a 20 años resulta injustificado. Ello, por cuanto no se ajusta a los plazos generales en materia de telecomunicaciones, donde los plazos para los servicios públicos e intermedios de telecomunicaciones son de 30 años y de 25 años para las concesiones de radiodifusión. En razón de lo anterior, si lo que se busca es uniformar la legislación, se debieran al menos haber mantenido los plazos vigentes.

El proyecto de ley aprobado por la Cámara de Diputados fue en cambio acertado al establecer en el artículo primero transitorio que el plazo de vigencia de las concesiones antes señalado “no afectará a las concesiones otorgadas con anterioridad a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley”. Es importante que esto quede igualmente manifiesto en el art. tercero transitorio, cuya redacción puede inducir a confusión al hablar de una “nueva” concesión. De hecho, podría llevar a interpretaciones erróneas en cuanto a que las condiciones a ser otorgadas en esta nueva concesiones fueran eventualmente distintas a las actualmente vigentes<sup>4</sup>.

## **Plazos para lograr cobertura total**

El proyecto redujo el plazo máximo para lograr una cobertura digital de al menos 85% de la población comprendida en la zona de servicios de 5 a 3

años. Igualmente, el plazo para alcanzar un 100% de cobertura se rebajó de 8 a 5 años, plazo en que ocurriría el apagón analógico. Lo anterior resulta ambicioso, pero alcanzable, si bien sería conveniente contar con algún estudio de los costos e inversiones involucradas, dado que los plazos que se han establecido en otros países que ya pasaron por el proceso de digitalización fueron sustancialmente mayores (Francia: 6 años, Japón: 8 años, Australia: 10 años y EE.UU.: 12 años). Esta meta dependerá, además, de los requisitos que en definitiva se impongan a las torres de soporte de infraestructura de telecomunicaciones en actual trámite en el Senado y de su eventual aplicación sobre la infraestructura propia de la TV Digital.

## **Ancho de banda y desarrollo de nuevos negocios**

El proyecto representa un avance en relación al proyecto de ley original, aunque es aún perfectible.

La iniciativa obliga al titular de una concesión de radiodifusión televisiva digital terrestre que utiliza medios propios a transmitir una señal de libre recepción, independiente de otras actividades que pueda desarrollar en virtud de ella<sup>5</sup>. Así, debe destinar a lo menos el 50% de su capacidad para transmitir una o varias señales de televisión de libre recepción de calidad consistente con las condiciones tecnológicas. Además, obliga a quien quiera transmitir televisión de pago a utilizar el 50% de su espectro para transmitir señales de televisión de libre recepción con calidad de alta definición, a la vez que no permite realizar televisión de pago con las señales aptas para ser recibidas por equipos y dispositivos móviles.

Cabe preguntarse si esto constituiría una restricción al libre ejercicio de actividades productivas, más aún en un contexto en que se necesita disponer de mayores recursos para financiar las inversiones que involucra transitar hacia la digitalización de la TV. Se debe, en todo caso, conciliar la libertad que debiera tener el concesionario de decidir a qué servicios destinar los 6MHz que se le han asignado, con el objetivo de otorgar una señal gratuita y de buena calidad.

Por último, el proyecto de ley hace bien en buscar el máximo aprovechamiento de los espectros otorgados obligando a ofrecer el remanente no utilizado de la capacidad de transmisión mediante ofertas públicas. Ello debiera, sin embargo, contemplar la posibilidad de poner en las bases consideraciones respecto de los contenidos que se puedan transmitir en el espacio propio.

## **Restricciones a la propiedad**

El proyecto propone mecanismos que facilitan la adjudicación de señales adicionales, ya sea a través de medios propios o de terceros, lo que aumentaría la oferta y los actores en la industria. Sin embargo, mantiene ciertas restricciones a la propiedad de las concesiones para evitar la concentración de medios televisivos. Es así como el proyecto prohíbe el otorgamiento de una segunda concesión de radiodifusión a quien ya sea titular de una concesión en la misma zona de servicio, salvo autorización previa del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (TDLC).

Bajo el sistema de televisión analógica, donde hay una oferta de canales muy restringida, se pueden justificar los resguardos del legislador para evitar la concentración del mercado televisivo. Sin embargo, la amplia oferta de canales que permite la televisión digital hace muy difícil la concentración de los canales de televisión en manos de unos pocos, por lo que sería recomendable eliminar las restricciones a la propiedad. Por su parte, exigir la autorización previa del TDLC equivale a imponer para este sector la obligatoriedad de una consulta, lo que en Chile se ha definido como voluntario para todos los sectores económicos, importando en consecuencia una discriminación.

Existiendo en Chile una institucionalidad encargada de velar por la competencia en los mercados, la necesidad de normas específicas que impidan la concentración de la propiedad dejan de ser necesarias. Lo anterior lleva también a cuestionar la exigencia impuesta en el proyecto de ley de contar con un informe favorable de la Fiscalía Nacional Económica, previo a efectuar cambios en la propiedad de los concesionarios de radiodifusión televisiva.

## **Desarrollo de TV regional, local, comunitaria y de contenido cultural y educativo**

El proyecto contempla reservar un 40% de las frecuencias radioeléctricas para su asignación a concesiones regionales, locales y comunitarias, así como a aquellas concesiones nacionales o regionales que el CNTV califique como culturales y educativo-infantiles<sup>6</sup>. Reservar por mandato legal casi la mitad del espectro radioeléctrico a concesiones que no se sabe con certeza si se van o no a constituir, parece exagerado.

Por el contrario, generar incentivos que hagan rentable el desarrollo de programación cultural o de carácter local resulta más armonioso con los principios que regulan la televisión en Chile. El proyecto avanza en esa línea fortaleciendo los programas de subsidios, por lo que la reserva del 40% del espacio radioeléctrico carece de sentido, más aún cuando existe también la posibilidad de hacer uso de los medios de transmisión de

terceros. Mediante el sistema de subsidios se facilita el aprovechamiento de las posibilidades que abre la televisión digital, tanto en relación a la variedad de los operadores que pueden explotarla, como a la diversidad y amplitud de contenidos que resultará posible transmitir.

Por su parte, propuestas como las de los senadores Alvear, Rincón y Pizarro, que abogan por establecer un royalty a las concesionarias para financiar la TV regional, educativa, comunitaria y de intereses especiales, resultan inapropiadas. Es el Estado el llamado a subsidiar servicios que considera de alta rentabilidad social y no utilizar para ello cargas impositivas que afectan la actividad privada. Argumentar para ello que no hay razón para que se otorgue gratuitamente un bien nacional de uso público a los privados es desconocer el aporte que genera la inversión privada en la prestación de servicios televisivos y la obligatoriedad que importa para el concesionario en materia de continuidad y calidad del servicio.

## **Campañas de utilidad e interés público**

El proyecto propone incorporar la posibilidad de que el CNTV dicte normas que obliguen a los concesionarios a transmitir gratuitamente campañas de utilidad pública o interés nacional (un concepto, por lo demás, excesivamente amplio). La norma en cuestión atenta contra derechos fundamentales, tales como la libertad de expresión y el derecho de propiedad. Nadie puede ser obligado a transmitir contenidos que no desee salvo casos muy excepcionales, pues ello se contradice con la autonomía que deben tener los grupos intermedios.

## **Programación cultural obligada**

El proyecto de ley establece la obligación de transmitir a lo menos cuatro horas de programas culturales a la semana, de las cuales dos deberán transmitirse en horario de alta audiencia fijados por el CNTV.

Lo anterior eleva sustancialmente los requerimientos establecidos en la Ley Nº 18.838 que establece esta obligatoriedad para una hora a la semana, en horario de alta audiencia. Esto constituye un exceso regulatorio que interviene directamente en la programación de los canales. A su vez importa una asimetría en relación a los cableoperadores quienes podrán cumplir con dicha exigencia considerando el conjunto de sus señales, que son habitualmente muchas más que las que pudiera disponer un concesionario de TV abierta.

## Medición de audiencia en línea

Se prohíbe a los prestadores de radiodifusión televisiva de libre recepción y de servicios limitados de televisión el uso de sistemas de medición de audiencia en línea. Lo anterior resulta un absurdo, puesto que las mediciones en línea o *people meter* contribuyen de manera fundamental al desarrollo del mercado televisivo, por cuanto proporcionan valiosa información que los diversos agentes involucrados toman en cuenta al tomar decisiones programáticas, publicitarias, etc. La falta del *people meter* se traduciría en una restricción innecesaria al mercado y un impedimento importante para la actividad comercial que le está relacionada.

## Transmisión consentida

En el proyecto de ley original se había incorporado un aspecto conflictivo entre la TV abierta y la TV de pago, cual es la transmisión consentida. Sin embargo, esta disposición fue eliminada en el proyecto aprobado por la Cámara de Diputados. El debate probablemente seguirá abierto, toda vez que los concesionarios de TV abierta consideran necesario zanjar un aspecto que, según señalan, beneficia a la TV de pago, dado que ésta mejora su oferta programática transmitiendo la señal abierta sin efectuar pago alguno por ello.

Lo anterior ha sido rebatido argumentando que la TV abierta también se beneficiaría de la mayor cobertura que le da la TV de pago, lo cual aumenta su audiencia y, con ello, la posibilidad de acceder a mayores ingresos por publicidad. Sin embargo, el *rating* con que se negocian los auspicios no considera dicha cobertura, por lo que difícilmente se puede rentabilizar este supuesto beneficio. Con todo, es probable que el tema vuelva a ser discutido en el segundo trámite legislativo, si bien no necesariamente deba ser zanjado al alero del proyecto de ley en discusión.

## Conclusiones

La larga tramitación del proyecto de ley ha retardado la introducción de la TV digital, lo que afecta a todos los chilenos. El problema es que se ha querido abordar una variedad de aspectos que van más allá de lo necesario para tal objetivo, generando un arduo debate en torno a cada una de esas materias. Preocupa, por tanto, que una discusión muchas veces ideologizada, que tiende a aumentar las atribuciones del Estado y del regulador, termine por entorpecer un necesario avance tecnológico en el país.

No es extraño que en proyectos como éste surja una tensión entre el respeto al derecho de propiedad de quienes poseen una concesión o derecho de uso y la introducción de mayor competencia en un mercado.

Asegurar el derecho de propiedad es siempre una prioridad, pues es la mejor manera de garantizar una asignación correcta de los recursos, más aun si, como en este caso, la tecnología permite garantizar la propiedad introduciendo al mismo tiempo un mayor grado de competencia.

---

<sup>1</sup> Para mayor detalle, ver Boletín 6190-19, proyecto de ley que modifica la Ley Nº 18.838.

<sup>2</sup> Los nuevos servicios incluyen, entre otros, los servicios interactivos, acceso a web TV, teletexto digital, guía electrónica de programas, visión multicámara, administración electrónica, etc.

<sup>3</sup> Para mayor detalle, véase *Televisión Digital: Una Propuesta Incompleta*. Libertad y Desarrollo, Temas Públicos Nº 902, 31 de diciembre de 2008.

<sup>4</sup> Cabe destacar que los concesionarios indefinidos son cinco: Canal 13, TVN, Chilevisión, Mega y UCV.

<sup>5</sup> Se reconoce el derecho de los concesionarios a administrar el uso de sus 6MHz para transmitir una señal de alta definición (HD) o combinar señales ya sean HD o Digital estándar.

<sup>6</sup> El proyecto de ley establece que mediante resolución fundada y acordada puede aumentarse o disminuirse este porcentaje, pero no puede ser inferior a 30%.