

LA POLÍTICA DE IMPLEMENTACIÓN DE LA TV DIGITAL EN COSTA RICA

Giselle Boza Solano

CAPÍTULO

6

El objetivo de este capítulo es analizar sistemáticamente la política de implementación de la televisión digital terrestre (TDT) en Costa Rica, durante el periodo 2009-2014. Se pretende describir los hechos más relevantes y los avances de la política pública en el proceso de transición hacia la televisión digital terrestre, determinar los actores que intervienen en la discusión y su visión acerca del proceso, identificar cuál ha sido el papel del Estado, sistematizar los principales instrumentos normativos dictados en el periodo y valorar el contexto a la luz del concepto del derecho a la comunicación.

El capítulo incluye cinco secciones: La primera se ocupa de los antecedentes: ¿Qué es? ¿Cuándo inició el proceso? ¿Cuáles son los objetivos nacionales e institucionales? La segunda sección incluye un análisis descriptivo de las disposiciones normativas dictadas durante el periodo.

La tercera sección se dedica a los puntos del debate y las visiones de los distintos actores del proceso; desde el papel de las instituciones del estado hasta la visión de los operadores privados, los sectores académicos y las organizaciones sociales.

La cuarta sección realiza una sistematización de las principales informaciones periodísticas publicadas sobre el tema en los medios nacionales, con la idea de determinar los elementos discursivos y los actores más relevantes en la discusión pública del tema.

Finalmente, la sección quinta ubica el tema a partir los desafíos que plantea la digitalización de la televisión en el contexto de la democratización de las comunicaciones desde la perspectiva ciudadana.

6.1 ANTECEDENTES

Los procesos de implementación de la tecnología digital a los servicios de radiodifusión televisiva terrestre, en los distintos países del mundo y particularmente en América Latina, supone la toma de decisiones de carácter normativo y de política pública por parte de los Estados, con miras definir los objetivos nacionales en servicios que se consideran de interés público.

En Costa Rica “los servicios de radiodifusión sonora o televisiva, son aquellos de acceso libre, entendiéndose éste como el servicio de radiodifusión sonora o televisión convencional, de programación comercial, educativa o cultural, que pueden ser recibidos libremente por el público en general sin pago de derechos de suscripción, y sus señales se transmiten en un solo sentido a varios puntos de recepción simultánea.” (Artículo 5 inciso 29 del Reglamento a la Ley General de Telecomunicaciones, 2008).

La digitalización de la televisión de acceso libre o convencional es un proceso tecnológico donde datos, gráficos, sonidos e imágenes se transforman en bits, codificando y comprimiendo las señales originales. Cuando es aplicada en tecnologías de información y comunicación que utilizan el espectro radioeléctrico para su propagación, la compresión produce una

optimización del uso de este recurso limitado. Por ejemplo, en la Televisión Digital Terrestre (TDT) la compresión digital permite que, para recibir la misma señal de TV analógica que actualmente vemos en nuestros receptores se utilice menos ancho de banda. (Gómez, 2007, pág. 8).

Esta innovación tecnológica supone un conjunto de oportunidades para nuestros países en la gestión y uso del espectro radioeléctrico y en la ruta hacia la democratización de las comunicaciones, si se plantea como objetivo estratégico desde la normativa y la política pública.

El proceso de introducción de la TDT comenzó a tomar impulso en Costa Rica en el año 2009, cuando en el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones, emitido el 15 de mayo de ese año, el Gobierno estableció como una de sus finalidades en el componente de Telecomunicaciones la de “desarrollar la transición de la televisión y radio de acceso libre o convencional a digitales” (pág.80).

En el año 2010, el país adoptó el estándar japonés brasileño (ISDB-Tb) y a partir de ese momento, el Poder Ejecutivo se propuso desarrollar una serie de acciones conducentes a la implementación de la tecnología digital, con base en cuatro etapas:

- a. Adopción del estándar ISDB-Tb: proceso de análisis y selección (mayo 2010).
- b. Encendido digital: Inicio formal de la transición a la TV digital (setiembre 2011).
- c. Transición digital: Se extiende desde el encendido digital hasta el apagón analógico (proceso actual).
- d. Apagón analógico: momento en que finalizan las transmisiones en la señal analógica. (Diciembre 2017).

Si bien, por Decreto Ejecutivo No. 33058-006-MGP de abril del 2006, el entonces Gobierno de Abel Pacheco autoriza a los concesionarios de canales de televisión la utilización de un canal adicional para que puedan iniciar pruebas en el sistema de televisión digital y encarga al Ministerio de Gobernación la conformación de una comisión para que recomiende

el estándar, no es sino hasta el mes de noviembre del 2009 que se integra e inicia funciones la primera Comisión Mixta de Televisión Digital.

Mediante el Decreto Ejecutivo No. 35657-MP-Minaet del 5 de noviembre del 2009 (modificado por Decreto Ejecutivo No. 35771-MP-Minaet del 20 de enero del 2010 y Decreto Ejecutivo No. 36775-Minaet del 6 de setiembre de 2011) la Administración Arias conforma y pone en funcionamiento la Comisión, a la que se le asigna la función de analizar e informar al Ministro rector del Sector de Telecomunicaciones (en ese entonces el de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones) el posible estándar aplicable al país y las implicaciones tecnológicas, industriales, comerciales y sociales de la transición de la televisión análoga a la digital.

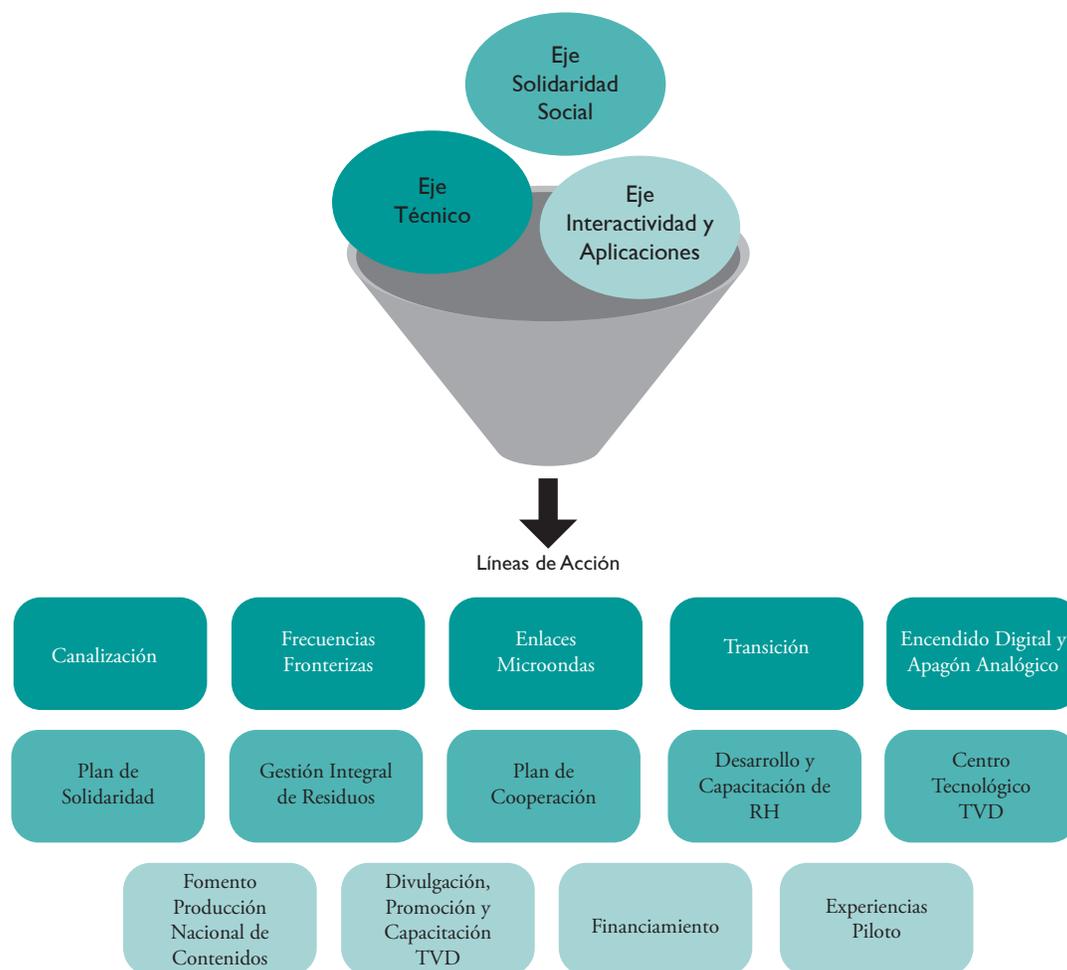
La primera etapa del trabajo de esta comisión cerró su labor con la emisión el 29 de abril de 2010 del “Informe Final de la Comisión Mixta de TV Digital sobre el estándar de Televisión Digital recomendable a Costa Rica”, proponiendo la adopción del estándar el japonés/brasileño o ISDB –Tb.

En la Administración Chinchilla, el Poder Ejecutivo acoge la recomendación y mediante el Decreto No. 36009 MP-Minaet, publicado en el Diario Oficial La Gaceta del 25 de mayo de 2010, define el estándar de televisión digital, y le otorga un plazo adicional de un mes a la Comisión Especial Mixta, para elaborar un dictamen “a fin de profundizar temas referidos a la administración del espectro radioeléctrico, incluyendo establecer los pasos a seguir en el proceso de transición”.

Cumpliendo con ese encargo, la Comisión presentó ante el Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones (Minaet), un “Dictamen para la Implementación de la TV Digital en Costa Rica”, documento aprobado por ese ministerio el 11 de noviembre de 2010.

Posteriormente en febrero de 2012, a partir de los insumos generados a lo largo de los anteriores procesos, la Rectoría de Telecomunicaciones publicó el Plan Maestro para la implementación de la Televisión Digital, con el fin de que ese sea el “instrumento de planificación que guiará e impulsará el proceso de transición a la TV Digital”.

Figura 6.1
Proceso de implementación de la TDT en Costa Rica.
Ejes y líneas de acción



Fuente: Rectoría de Telecomunicaciones (2012). Plan Maestro TDT.

De acuerdo con este documento la introducción de la TDT se centra en tres aspectos (Rectoría de Telecomunicaciones, 2012, pág. 8):

1. “Aprovechar de forma más eficiente el uso del espectro radioeléctrico”,
2. “ampliar la oferta de canales aportando una mayor calidad de imagen y sonido y diversidad de contenidos”, y

3. “impulsar nuevos servicios y facilidades que podrá ofrecer la Televisión Digital Terrestre a la población en general”.

Gráficamente, (figura 6.1) las principales líneas de acción, que se propuso el proceso de implementación de la TDT en Costa Rica en su fase inicial fueron representadas en el Plan Maestro (Rectoría de Telecomunicaciones, 2012, pág. 34).

El Plan Maestro definió tres áreas estratégicas: técnica, solidaridad social e interactividad y contenidos. La primera de estas áreas se propuso aprovechar de manera óptima el espectro radioeléctrico, así como la elaboración de normas y estudios para una transición ordenada por parte de los concesionarios de frecuencias. En el denominado eje de solidaridad social se fijó como objetivos la definición de políticas públicas para atender los requerimientos particulares de cada sector y del proceso en general y; finalmente, en el eje de interactividad y contenidos adoptar las políticas públicas necesarias para generar oportunidades de producción de contenidos diversos y de calidad, el surgimiento de canales de televisión por más actores con diferentes visiones, fines, tamaños y oportunidades para el desarrollo de servicios interactivos de amplio acceso con fines sociales, educativos y de entretenimiento.

A partir del 31 de enero de 2013, la competencia en materia de telecomunicaciones se traslada al Ministerio de Ciencia y Tecnología, mediante Ley No. 9046, publicada en La Gaceta No. 146 del 30 de julio del 2012. Es así como, a partir de ese momento, el Micitt asume sus potestades como órgano rector del proceso de transición a la TDT en Costa Rica.

Al concluir las administraciones Arias Sánchez y Chinchilla Miranda no se logró avanzar de manera significativa en los objetivos señalados. El Plan Maestro no impulsó grandes definiciones de política pública para alcanzar las metas propuestas, sin embargo, sí se dictaron una serie de disposiciones normativas, desde el Ejecutivo, para regular áreas específicas del proceso de transición que, de todas formas, resultan insuficientes.

6.2 MARCO NORMATIVO Y DE POLÍTICA PÚBLICA

Si bien, el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones (PNDT) 2009-2014 estableció como uno de los objetivos nacionales impulsar la transición a señal digital de la televisión de acceso libre o convencional ninguna ley regula de manera expresa este proceso, sino que las acciones del Ejecutivo se han orientado, por la vía de los decretos, a regular

áreas específicas del mismo. A esto se suma que el país cuenta con un marco normativo obsoleto en materia de radiodifusión televisiva, que ha propiciado un desorden en el uso del espectro radioeléctrico y la consolidación de un modelo esencialmente comercial.

El régimen concesional de radio y televisión en Costa Rica, configurado al amparo de la ley de radio de 1954, tiene una serie de deficiencias, entre ellas, la prórroga automática de las concesiones, la cesión de las mismas con la sola notificación al Ejecutivo, impuestos ínfimos calculados con base en la economía de los años 50, ausencia de categorías de operadores -por ejemplo no se considera la radiodifusión comunitaria o regional- ni el estímulo a la producción audiovisual de carácter local. Este marco normativo obsoleto funciona como marco general del proceso de migración a la televisión digital en Costa Rica, mientras no se apruebe una reforma.

En setiembre del 2011 se dictó el primer reglamento para la Transición Digital Terrestre en Costa Rica (Decreto Ejecutivo No. 36774-Minaet de setiembre del 2011, reformado por los Decretos Ejecutivos Nos. 37139-Minaet del 10 de abril de 2012 y 38387-Micitt de mayo del 2014) con el fin de regular e incorporar “las medidas necesarias para normar y promover la digitalización de los servicios de radiodifusión por televisión de señal abierta en el país y facilitar la transición de los servicios de radiodifusión”.

Dicho instrumento normativo no regula más allá de las medidas y acciones técnicas necesarias para el proceso de transición hacia la digitalización de los servicios de radiodifusión por televisión de señal abierta en el país. Establece, entre otros aspectos, las modalidades de transmisión dentro del periodo de transición, el objeto, las características y plazo de vigencia del permiso de uso experimental y los requisitos de las solicitudes.

Al iniciar el año 2015, el país no cuenta con un marco normativo o un conjunto de políticas públicas de carácter integral que definan las prioridades nacionales en materia de TDT. En general, el país ha dictado una serie de reglamentos para regular áreas específicas del proceso, sin un referente sobre el modelo de televisión digital al que aspira como sociedad democrática.

6.2.1 Los objetivos nacionales en el marco normativo

Según el artículo 5 del reglamento para la Transición Digital Terrestre en Costa Rica (Decreto Ejecutivo No. 36774-Minaet de setiembre del 2011, reformado mediante Decreto Ejecutivo No. 38387-Micitt de mayo del 2014) la digitalización del servicio de radiodifusión por televisión tiene por finalidad:

1. Procurar a los televidentes el acceso a una mayor variedad y calidad de contenidos en los campos de la información, el conocimiento, la cultura, la educación y el entretenimiento, elevando la calidad de vida de la población.
2. Posibilitar la provisión de nuevos servicios que aporten el máximo beneficio para el país, en concordancia con las normas y recomendaciones de la Unión Internacional de las Telecomunicaciones (UIT), y de las pautas que fijen las instancias internacionales para el aprovechamiento de las tecnologías digitales.
3. Optimizar la eficiencia en la gestión y el uso del espectro radioeléctrico mediante la utilización de las tecnologías disponibles, a fin de asegurar la mayor disponibilidad de frecuencias y su uso más eficiente.
4. Brindar una mejor calidad de audio y video al momento de la recepción en beneficio del usuario, además de un mayor número de programas simultáneos incentivando la producción nacional y logrando también un mayor aprovechamiento del espectro radioeléctrico.

Este conjunto de objetivos no cuentan, en su mayoría, con una definición de metas cuantificables de política pública que permitan avanzar hacia sus logros.

El proceso de migración a la tecnología digital ha sido cuestionado por órganos públicos como la Contraloría General de la República. En el Informe No. DFOE-IFR-IF-05-2013 del 3 de julio de 2013 el órgano contralor le señala al Poder Ejecutivo la necesidad de reformular, el modelo de referencia para la TV digital que requiere el país. Cuestiona la ausencia de objetivos nacionales en esta coyuntura y sugiere entre

los aspectos a considerar para el cumplimiento de esta disposición el análisis de las barreras que impiden mayor pluralidad de actores del mercado así como una mayor diversidad de contenidos, considerando para ellos aspectos tecnológicos, espacio en el espectro, condicionantes económicas y de financiamiento, entre otros, así como las condiciones que podrían favorecer la reducción de esas barreras y con ello el ingreso de nuevos actores y mayor diversidad de contenidos.

6.2.2 Decisiones técnicas: la adopción del estándar y las condiciones de migración

Mediante decreto ejecutivo No. 36009-MP-Minaet del 25 de mayo de 2010, se adoptó el estándar ISDB-Tb (Integrated Services Digital Broadcasting Terrestrial) como sistema digital terrestre (TDT) para Costa Rica. La decisión se fundamentó en las consideraciones expuestas en el Informe Técnico sobre pruebas de campo de televisión digital terrestre 2010, presentado por la Comisión Especial Mixta de Televisión Digital.

En el informe final de la Comisión Mixta de Televisión Digital de abril de 2010 (disponible en: <http://www.telecom.go.cr/index.php/comisiones/television-digital>) se recomienda para Costa Rica la adopción del estándar japonés-brasileño. En este documento se exponen los aspectos técnicos y sociales así como un análisis sobre los costos generales de la transición que fueron considerados.

La decisión se basa en el “Informe técnico sobre pruebas de campo de televisión digital terrestre 2010”, de la Sub-comisión técnica en el cual se muestran los resultados de los ejercicios experimentales obtenidos en Costa Rica, mediante la evaluación de los estándares ATSC, ISDB-Tb y DVB-T. Según dicho documento el estándar japonés-brasileño mostró en dichas pruebas de campo, a cargo de técnicos de los distintos operadores de televisión y funcionarios del Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones (que en ese momento ejercía las competencias públicas en esta materia) “el de mejor desempeño y el que mejor se adapta a las condiciones e intereses del país”.

Según el artículo 10 del Reglamento para la Transición a la Televisión Digital Terrestre en Costa Rica la

transmisión de las programaciones en señal digital deberá ser realizada en el estándar ISDB-Tb de conformidad a lo siguiente:

1. Para receptores fijos, en definición estándar y/o alta definición.
2. Para receptores portátiles, de acuerdo con las posibilidades técnicas que permite el estándar ISDB-Tb (One-Seg) y con señales de acceso libre y abierto, de conformidad con las condiciones técnicas para la explotación de la frecuencia concesionada definidas por el Plan Nacional de Atribución de Frecuencias (PNAF).

Para la Superintendencia de Telecomunicaciones (informe 0211-Sutel-DGC-2013) si bien el estándar seleccionado para la transmisión de TV digital corresponde a una tecnología robusta, con alta inmunidad a interferencias y condiciones de propagación que se adecúan a las características geográficas del país debió haberse realizado un estudio sobre la disponibilidad de terminales en dicho estándar para la población en general, al ser Costa Rica un importador de tecnologías de Estados Unidos y al permitirse que las cableras utilicen estándares ATSC para la transición a sus sistemas digitales.

Adicionalmente, se dicta el Reglamento Técnico RTCR 456:2011, para receptores ISDB-Tb y antenas de televisión (Decreto No. 37832-Micitt-Meic, publicado en La Gaceta No. 157, del 19 de agosto de 2013), que es un instrumento de cumplimiento y observancia obligatoria para todos los proveedores y demás personas físicas y jurídicas que comercialicen receptores. El objetivo de este instrumento normativo es establecer las medidas técnicas básicas.

- Garantizar al usuario el funcionamiento adecuado y seguro de los receptores.
- Garantizar que los receptores que se vendan o ingresen al país cumplan las características mínimas establecidas en este decreto.
- Facilitar el uso de los receptores para las personas que están en la brecha digital.

Se encuentra pendiente de firma, por parte del Ejecutivo, la Directriz de canales virtuales que es un instrumento técnico que regula e incorpora las medidas necesarias para normar la asignación de los canales virtuales que implementarán las televisoras que transmiten señal abierta en el país.

6.2.3 Condiciones para la migración de los operadores de TV analógica

Durante el periodo de transición hacia la televisión digital terrestre los operadores pueden optar por cualquiera de las siguientes modalidades de transmisión:

- a. Transmisión simultánea (exclusiva o compartida): Modalidad en la cual la programación de un respectivo canal de televisión se transmite simultáneamente en señal analógica y señal digital utilizando dos canales de televisión.
- b. Transmisión dual: Modalidad en la cual la programación de un respectivo canal se transmite en señal analógica y en señal digital por el mismo canal de televisión en diferentes horarios.

En el caso de los operadores que optaron por la modalidad de transmisión simultánea, requieren de un título habilitante de un canal adicional, mediante la figura denominada permiso de uso experimental, que establece la Ley General de Telecomunicaciones.

Actualmente varias solicitudes de permisos de uso experimental se encuentran a la espera del criterio técnico de la Superintendencia de Telecomunicaciones (Sutel) y la autorización final por parte del Ejecutivo.

El permiso de uso experimental es una modalidad de título habilitante definida en el artículo 26 de la Ley General de Telecomunicaciones con una vigencia máxima de 5 años. Para los efectos de transmisión durante el periodo de transición los concesionarios del servicio de radiodifusión televisiva deben ajustarse a lo dispuesto en el reglamento respectivo, siempre y cuando no contradiga las disposiciones generales de la Ley General de Telecomunicaciones, (2008) la Ley de Radio (1954) y el Plan Nacional de Atribución de Frecuencias. (PNAF).

El Reglamento de Transición (artículo 15) establece que los concesionarios que efectivamente se encuentran operando deban solicitar el otorgamiento de permisos de uso experimental ante el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (Micit). La solicitud exige algunos requisitos formales como nombre y calidades, fecha prevista para el inicio de transmisión digital de carácter experimental, modalidad de transmisión pretendida, especificaciones técnicas de los equipos y antenas utilizados en el sistema de radiodifusión, así como detalle de la programación y horarios de transmisión de los últimos tres meses y la proyección respectiva para los próximos tres meses del canal analógico matriz.

El Reglamento señala que el acuerdo ejecutivo que disponga el otorgamiento del permiso de uso experimental deberá establecer, al menos, las condiciones jurídicas y técnicas que regirán a los concesionarios durante el periodo de transición. (Artículo 18)

Según el artículo 42 del citado Reglamento para el otorgamiento de los permisos experimentales, durante el periodo de transición se podrán asignar los canales disponibles adyacentes a los canales analógicos actualmente concesionados, el segmento UHF, comprendido entre los canales 14 al 51.

Durante este periodo y hasta la fecha del apagón analógico los concesionarios deberán presentar, al Micit y a la Sutel, no sólo la fecha de inicio de la transmisión digital sino también los avances en el proceso de implementación. Se establece la posibilidad de alianzas estratégicas entre concesionarios para impulsar la producción nacional de contenidos de carácter cultural, educativo e informativo, sin que la normativa sea clara en cuanto a formas o estímulos.

El Sistema Nacional de Radio y Televisión Cultural (Sinart), según lo establece su Ley Orgánica No. 8346, (artículo 4 inc. k.) deber liderar la transición a la radiodifusión digital terrestre y, en general, la innovación tecnológica, por lo que se le ha asignado un papel fundamental en el proceso de digitalización. La normativa prevé la posibilidad de que un año antes del apagón analógico el Poder Ejecutivo emita la normativa correspondiente que permita adecuar

las concesiones existentes para el periodo posterior al referido apagón (Artículo 43).

6.2.4 Acceso para nuevos operadores de TV digital

El proceso de digitalización de la televisión abierta en Costa Rica no se ha fijado, dentro de sus prioridades, la necesidad de incorporar nuevos actores a los servicios de radiodifusión. Sin embargo, en el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018, presentado al país por el Gobierno en noviembre del 2014, se incluye por primera vez un proyecto de democratización del uso del espectro radioeléctrico para TV digital. (Ver cuadro 6.1)

El objetivo, según señala el documento, es “ampliar el acceso a servicios de radiodifusión televisiva digital a nuevos actores, mediante la reserva del espectro radioeléctrico para atender otras necesidades de comunicación e información a las ya existentes”. Para tales efectos se reservará, al menos 24 MHz para necesidades locales y nacionales y para el desarrollo comunitario, salud, educación, cultura y gobierno informativo.

Nótese, sin embargo, que el proyecto no determina si se tratará de operadores públicos o privados con fines de lucro o de carácter social o bien, si se dará prioridad a operadores de carácter local o comunitario.

Es importante destacar que la Ley General de Telecomunicaciones y su reglamento solo establecen dos tipos de operadores de servicios de radiodifusión sonora y televisiva en Costa Rica: comercial y cultural, ésta última la reduce a aquella así definida por el Ministerio de Cultura. Sin embargo, este ministerio no cuenta con registro alguno de medios culturales oficialmente declarados.

La ausencia de operadores diversos, en especial, medios comunitarios o de organizaciones sociales, sin fines de lucro, es una de las grandes deudas de las políticas públicas y la legislación en este país. Durante el proceso de discusión de la TV digital en Costa Rica, la Universidad de Costa Rica a través de su representación en la Comisión Mixta, así como otras organizaciones como la Red de Medios e Iniciativas de Comunicación Alternativa han exigido un marco normativo que incluya categorías de operadores con fines diversos.

Cuadro 6.1	
Democratización del uso del espectro radioeléctrico para TV Digital	
Programa o proyecto	4.2 Democratización del uso del Espectro Radioeléctrico para TV Digital
Objetivo	4.2.1 Ampliar el acceso a servicios de radiodifusión televisiva digital a nuevos actores, mediante la reserva del espectro radioeléctrico para atender otras necesidades de comunicación e información a las ya existentes

Resultado

4.2.1.1 Oferta ampliada de servicios de radiodifusión dirigidos a los habitantes de Costa Rica, en temas relacionados con desarrollo comunitario, salud, educación, cultura y gobierno informativo.

Indicador

Cantidad de MHz de espectro radioeléctrico, liberado y atribuido para TVD, posterior al apagón analógico asignado para fines de atención a necesidades locales y nacionales.

Línea base año 2013

0'

Meta del periodo 2015-2018 y anual

Al menos 24 MHz

2015: 0
2016: 0
2017: 0

2015: 0

2016: 0
2017: 0
2018: Al menos 24 MHz.

Estimación presupuestaria (millones de colones), fuente de financiamiento y programa presupuestario

¢337,8

Riesgo

Que el apagón analógico sea postergado y esto retrase la recuperación de espectro para los fines programados.

Responsable e institución Ejecutora

Micitt
Allan Ruiz, Director de Espectro Radioeléctrico y Redes de Telecomunicación.

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018. Mideplan, 2014.

6.2.5 Políticas públicas para la cobertura universal

Bajo el lema: *TVD: una señal para todos*, el Poder Ejecutivo se propuso que una de las metas del proceso de transición es lograr al menos la cobertura actual de los servicios de radiodifusión, sin que ninguna

zona geográfica se quede sin acceso a las señales que actualmente recibe.

Los operadores privados, algunos aglutinados en la Cámara Nacional de Radio y Televisión, (Canartel) han expresado al Ejecutivo su preocupación por las inversiones en equipos. Los representantes de

los medios manifestaron a la Ministra de Ciencia y Tecnología, Gisela Kooper, su preocupación por aspectos como la inversión que deben realizar para el paso a los formatos digitales y solicitaron el apoyo en la canalización de recursos ya sea mediante la banca nacional o a través de un fondo internacional (Micitt, 2014).

Según datos del Semanario El Financiero (Cruz, M.F., 2015) los cálculos de las operadoras de canales televisivos la inversión inicial va desde los \$100.000 hasta los \$300.000.

6.2.6 Políticas públicas de acceso a receptores de TV digital

Bajo el objetivo del acceso universal a la señal de televisión abierta una de las acciones del Viceministerio de Telecomunicaciones en el periodo de transición es la gestión ante el Ministerio de Hacienda para lograr un tratamiento arancelario especial a la importación de los dispositivos bajo la norma ISDB-Tb, para un mayor y fácil acceso a la población costarricense. Asimismo, junto con el Ministerio de Planificación y Política Económica (Mideplan) y el Instituto Mixto de Ayuda Social se trabaja un plan de solidaridad para garantizar que las poblaciones más vulnerables no queden excluidas del proceso de migración.

Se logró reducir en el último año el Derecho Arancelario de Importación (DAI) a los convertidores que ingresen al país en el estándar japonés-brasileño y se trabaja en una propuesta para eliminar el Impuesto Selectivo de Consumo.

6.2.7 Políticas públicas para la diversidad de contenidos

El Plan Maestro (2012) estableció en el eje de interactividad y aplicaciones el objetivo de determinar un conjunto de políticas públicas que generen oportunidades de producción de contenidos diversos y de calidad, oportunidades de operación de canales de televisión por más actores con diferentes visiones, fines, tamaños y oportunidades para el desarrollo de servicios interactivos.

Sin embargo, a menos de 3 años del apagón analógico, el país no cuenta con un conjunto de políticas públicas de fomento a la diversidad audiovisual o a los usos sociales de la TDT, en particular las posibilidades que brinda la interactividad. El país no ha discutido -y parece posponerlo- acerca de las posibilidades de las plataformas para el desarrollo de servicios interactivos de la televisión digital y el desarrollo de aplicaciones locales. En el caso costarricense, sólo la Universidad de Costa Rica cuenta con un novedoso laboratorio de aplicaciones interactivas para TDT.

El interés de diferentes actores, en especial universidades públicas y organizaciones sociales es que el país cuente con un marco normativo que propicie la diversidad de contenidos en los servicios audiovisuales.

Existe un proyecto de ley de fomento a la industria audiovisual en Costa Rica, en estudio de la Comisión de Ciencia y Tecnología de la Asamblea Legislativa, bajo el expediente 18601; sin embargo, dicha propuesta se encuentra desvinculada de la introducción de la tecnología digital y las oportunidades que genera, en materia de contenidos audiovisuales, la televisión digital.

6.2.8 Sobre más operadores públicos

Ni el marco normativo vigente, ni las políticas dictadas por el Ejecutivo mediante la vía reglamentaria consideran un impulso a los medios públicos en el proceso de transición.

Costa Rica cuenta únicamente con dos operadores públicos de televisión abierta, el canal 13 del Sinart y el canal 15 de la Universidad de Costa Rica. No se vislumbra una decisión del Estado de hacer reserva de espectro para más señales de servicio público, a pesar de que por ley otras universidades, como la Estatal a Distancia, tienen derecho a la asignación de una frecuencia. La reserva de espectro incluida en el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 no incluye de manera específica un interés político de más operadores de servicio público.

El Sistema Nacional de Radio y Televisión Cultural (Sinart) si bien cuenta con una ley orgánica, que lo define como una empresa pública, con personalidad jurídica y patrimonio propios, el hecho de que la asamblea de accionistas esté conformada por los miembros del Consejo de Gobierno y la máxima autoridad sea nombrada por el Ejecutivo, lo perfila como un medio de carácter gubernamental.

No obstante, su ley le asegura el financiamiento, de por lo menos el diez por ciento (10%), de los dineros que destinen a publicidad e información, en radio, televisión u otros medios de comunicación, las instituciones públicas de la administración centralizada y descentralizada. Con excepción de la Ley Orgánica del Sinart, que le asigna a la Institución un papel de liderazgo en el proceso de transición a la TDT, las regulaciones dictadas no distinguen entre operadores públicos o privados.

En el caso de la frecuencia de televisión que opera la Universidad de Costa Rica, ésta se encuentra asignada por ley de la República (No. 8806, Ley especial para facilitar la difusión del conocimiento por parte de la Universidad de Costa Rica (UCR) mediante la vía televisiva y radiofónica, del 28 de abril del 2010.

6.2.9 Regulación de la concentración

Los instrumentos normativos del proceso de digitalización de la televisión abierta en Costa Rica no consideran, de forma alguna, medidas para limitar o impedir la concentración indebida de medios frente a las posibilidades de multiprogramación que ofrece la TDT.

Una de las exigencias de los sectores académicos y sociales es incorporar a la discusión pública, de forma inmediata, el tema de la concentración de algunas frecuencias de radio y televisión en pocos grupos económicos.

La misma Superintendencia de Telecomunicaciones ha criticado el proceso de asignación de permisos para el inicio de las transmisiones, realizado por el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones. Señala la Superintendencia, en el Informe 0211-Sutel-DGC-2013 que: *... el Reglamento (de Transición) parte de una premisa según la cual los actuales concesionarios de radio y televisión utilizan de manera eficiente la totalidad*

de las frecuencias concesionadas para radio y televisión, sin que existan concentraciones en el uso de dicho recurso.

Asimismo la Contraloría General de la República, en el informe arriba mencionado, también interpela al Ejecutivo para determinar si existe concentración en el uso de las frecuencias del espectro radioeléctrico asignado a televisión abierta, como condición necesaria para el avance del proceso de digitalización.

6.2.10 Gestión del espectro

El reordenamiento y distribución del espectro radioeléctrico para preparar al país para la digitalización ha sido uno de los temas poco claros durante el proceso. La Superintendencia de Telecomunicaciones (Sutel) cuestionó, durante este periodo, una y otra vez la ausencia de un plan de canalización y de la correspondiente modificación del Plan Nacional de Atribución de Frecuencias, como condición necesaria para el otorgamiento de los permisos de uso experimental y para avanzar hacia el apagón analógico.

En mayo de 2014 se dicta la Directriz No.069-Micitt publicada en el Diario Oficial La Gaceta No. 93, que establece los lineamientos a la Sutel para establecer un Plan de canalización conforme los canales asignados, las nuevas solicitudes que se reciban, los resultados de la herramienta de simulación y las coberturas que se utilizarán, además de los parámetros técnicos necesarios para transmitir la señal digital de televisión terrestre de manera experimental. (Artículo 1)

La directriz parte de algunas limitaciones en el uso de bandas de frecuencias:

- a. Debido a las limitaciones técnicas y comerciales ocasionadas por la imposibilidad de implementación de *One-Seg*, se recomienda la no utilización de las frecuencias ubicadas en la banda VHF que comprenden los canales del 2 al 13.
- b. Se recomienda, además, la no utilización de las frecuencias ubicadas en la banda de UHF que comprenden los canales del 52 al 69.

Para la transmisión de señales digitales bajo el estándar ISDB-Tb, durante el periodo de transición corresponde

a la Sutel conocer las solicitudes de otorgamiento de permiso experimental y dar el criterio técnico al Poder Ejecutivo.

Según declaraciones del Viceministro de Telecomunicaciones, Allan Ruiz al Semanario El Financiero, en el mes de marzo de este año estaban por otorgarse los primeros permisos a concesionarios como Enlace, S.A, Teletica, Extra TV, Bivisión de Costa Rica, Repretel y Radio CR 930. (Cruz, M.F., 2015).

Sin embargo, el criterio de Sutel es reiterado en que, visto el estado actual de ocupación del espectro radioeléctrico y las condiciones de uso de las frecuencias, no es viable un plan de canalización como el propuesto por el Viceministerio de Telecomunicaciones.

6.2.11 Destino del dividendo digital

Con la implementación de la TDT se espera que se liberen canales producto del ordenamiento de frecuencias y de las ventajas de la tecnología: optimización en el uso del espectro, posibilidad de redes de frecuencia única y la multiprogramación.

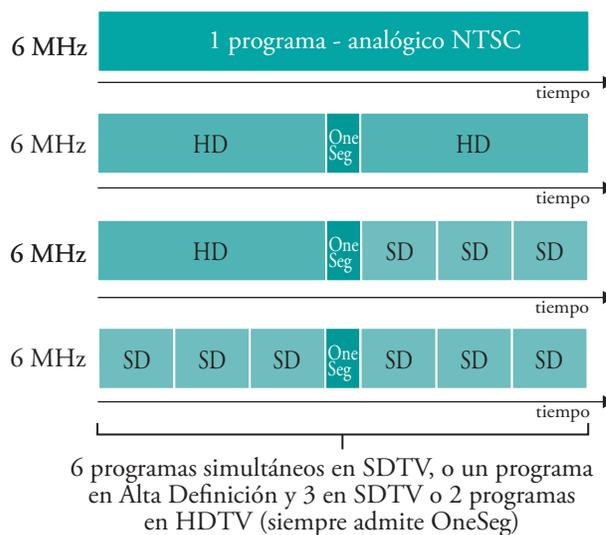
Según expresó Francisco Troyo, Gerente de Administración del Espectro Radioeléctrico del Viceministerio de Telecomunicaciones, (Foro sobre Dividendo Digital, 18 de febrero, 2015) en el sistema analógico se disponen hoy en día en el Valle Central de 34 canales y en la zona rural 33 canales, en definición estándar. Al pasar a la transmisión digital, señala, en un menor rango de espectro radioeléctrico, es posible disponer de hasta 74 programaciones en alta definición a nivel nacional, o hasta 22 programaciones en definición estándar. *Esto porque el estándar permite que se puedan tomar bandas de espectro continua y concesionar una o varias programaciones en alta definición (HD) o definición estándar (SD).*

Estos datos- aclara Troyo- (comunicación personal, 6 de marzo, 2015) corresponden a totales teóricos posibles de acuerdo a las posibilidades de la tecnología analógica y a lo establecido en el Plan Nacional de Atribución de Frecuencias (PNAF). *Es decir, tomando la atribución (que excluye canal 37) y las notas nacionales (que definen numeración par e impar para cada zona), ese es el total teórico que se podría tener. No corresponde uno a uno con la actualidad otorgada.*

Una de las características del estándar ISDB-Tb es que permite tomar bandas de espectro continuas y concesionar una o varias programaciones en alta definición (HD) o definición estándar (SD). *De acuerdo a la configuración de parámetros técnicos de transmisión, se puede contar con una mayor o una menor tasa de transferencia de datos por los 6 MHz de frecuencia de cada canal, y dependiendo de estas tasas y de la compresión de las señales de audio y video que se desean transmitir (que incluso pueden variar dependiendo de la calidad del equipo adquirido por el operador de tv), se podrán ubicar más o menos canales virtuales SD y/o HD dentro de un canal físico de 6 MHz.* (Troyo, 2015)

Según el Plan Nacional de Atribución de Frecuencias (PNAF) publicado mediante Decreto Ejecutivo No. 35257-Minaet, el segmento de frecuencias de 698MHz

Figura 6.2
Ejemplo de posibilidades de multiprogramación en la TDT de acuerdo al estándar ISDB-Tb



Nota: Estas posibilidades dependen de las tasas de transferencia de datos para los distintos tipos de señales (SDTV, HDTV, Interactividad y One-Seg) y de la configuración de parámetros técnicos.

Fuente: Gerencia Administración de Espectro Radioeléctrico, Viceministerio de Telecomunicaciones, Foro sobre Dividendo Digital. 2015.

a 806 MHz (banda de 700 MHz) conocido como dividendo digital se destinará al desarrollo de sistemas de telecomunicaciones móviles internacionales (IMT).

De acuerdo con Troyo, existen algunas posibilidades adicionales de uso para la banda VHF del canal 2 al 6, que se liberaría:

- Servicios de radiodifusión multimedia móvil para teléfonos inteligentes y tabletas, conocido como ISDB-Tmm.
- Alerta temprana para terremotos (EEW)
- Radio digital terrestre: se pueden hacer pruebas para radio digital terrestre en las bandas VHF bajas.

No obstante, la única reserva prevista por la Administración para servicios de radiodifusión, posterior al apagón analógico, es la citada conforme con el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018, que destina al menos 24 MHz del espectro liberado para fines de atención a necesidades locales y nacionales.

6.2.12 Participación ciudadana en políticas de TV digital

La Comisión Especial Mixta sobre Televisión Digital se crea en noviembre del 2009 con la participación del Gobierno, los operadores privados, el canal estatal y una Universidad privada. La Universidad de Costa Rica fue excluida de la discusión en el primer decreto ejecutivo, lo que provocó pronunciamientos de la Rectoría y del Consejo Universitario para exigir su representación como interlocutor legítimo y necesario: única Universidad del país que había iniciado la

discusión del tema, con una experiencia de más de 40 años de la enseñanza de la comunicación social y que cuenta con un sistema de televisión de servicio público. Otros sectores sociales también resultaron excluidos: ciudadanos (as) organizados en proyectos de comunicación local, consumidores, productores audiovisuales independientes, entre otros. En febrero del 2010, el decreto ejecutivo se modificó y se amplió la participación a esta Universidad pública.

La Red de Medios e Iniciativas de Comunicación Alternativa (Red Mica) y el Colegio de Periodistas han reclamado la participación con voz y voto en la mesa de diálogo. Consideran que el proceso no ha sido suficientemente amplio y participativo. Por su parte, la Superintendencia de Telecomunicaciones (órgano técnico) razona que no es pertinente que en las decisiones sobre el reordenamiento y distribución del espectro, así como en el establecimiento de parámetros técnicos participen los concesionarios. Es más, considera que el liderazgo del proceso le compete únicamente al Ejecutivo y a la Sutel.

Los sectores empresariales, por su parte, se muestran satisfechos sobre su nivel de participación, aunque señalan los retrasos, mientras la ciudadanía mantiene altos niveles de desinformación sobre el proceso.

La única campaña informativa sobre TDT se pautó, por parte del Viceministerio de Telecomunicaciones y el Sinart en el año 2010. Los datos de la encuesta de Prosic para este Informe, revelan que subsiste un gran nivel de desinformación de la ciudadanía sobre el tema.

Cuadro 6.2 Marco normativo del proceso de implementación de la TDT en Costa Rica, 2009-2014

Fecha	Instrumento normativo	Objeto de regulación	Principales disposiciones
Publicado en La Gaceta No. 247 del 21/12/2009	Decreto Ejecutivo No. 35657-MP-Minaet	Crea Comisión Especial Mixta para analizar e informar al Rector del Sector de Telecomunicaciones el posible estándar aplicable al país e implicaciones tecnológicas, industriales, comerciales y sociales de la transición.	Integra la Comisión con representación de la Viceministra de Telecomunicaciones que la preside, un representante de la Cámara de Infocomunicación, un representante de la Cámara Costarricense de Tecnología y Comunicación (Camtic), un representante de la Universidad Veritas y un representante de las instituciones de Educación Superior Estatal (nominado por el Gobierno no por las Universidades) ¹ .
Publicado en La Gaceta No. 40 del 26/02/2010	Decreto Ejecutivo No. 35771-MP-Minaet	Modificación al Decreto Ejecutivo No. 35657-MP-Minaet.	Amplía la conformación de la Comisión para incluir a la Superintendencia de Telecomunicaciones y a la Universidad de Costa Rica.
Publicado en La Gaceta No.100 del 25/05/2010	Decreto Ejecutivo No. 36009 MP-Minaet	Definición del Estándar de Televisión Digital y modificación al Decreto Ejecutivo No.35657-Minaet del 5 de noviembre de 2009, modificado por Decreto Ejecutivo No. 35771-MP-Minaet del 20 de enero de 2010.	Establece como estándar de televisión digital a aplicar en Costa Rica el modelo ISDB-Tb.
Publicado en La Gaceta No. 185 del 27/09/2011	Decreto Ejecutivo No. 36774-Minaet	Se dicta el Reglamento para la Transición a la Televisión Digital Terrestre en Costa Rica.	Medidas y acciones técnicas y legales necesarias para digitalizar los servicios de radiodifusión por televisión de señal abierta en el país y facilitar la transición de los servicios. Establece la figura del permiso de uso temporal de canal para la transmisión en señal digital durante el periodo de transición. Esta figura fue cuestionada por la Sutel y motivó un pronunciamiento de la Procuraduría General de la República, que obligó a reformar este Reglamento.

Continuación Cuadro 6.2

Fecha	Instrumento normativo	Objeto de regulación	Principales disposiciones
Publicado en La Gaceta No. 181 del 21/09/2011	Decreto Ejecutivo No.36775-Minaet	Creación de la Comisión Mixta para la implementación de la Televisión Digital Terrestre en Costa Rica.	Se conforma la Comisión para la etapa de implementación: Ministro de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones o su suplente, la Viceministra quien preside, el presidente ejecutivo del Sistema Nacional de Radio y Televisión (SINART) un representante de la Cámara de Infocomunicación y otro de Camtic y un representante del Consejo Nacional de Rectores (Conare).
Publicado en La Gaceta No. 112 del 11/06/2012	Decreto Ejecutivo No.37139-Minaet	Reforma al Transitorio I y Adición de un Transitorio III al Decreto Ejecutivo No. 36774-Minaet, "Reglamento para la Transición a la Televisión Digital Terrestre en Costa Rica".	Establece el plazo para el apagón de la transmisión en el estándar digital americano ATSC. Abrió la posibilidad de otorgar permiso precario y temporal a los concesionarios que manifestaran su capacidad de iniciar transmisiones en el 2012.
Publicado en La Gaceta No. 157 del 19/08/2013	Decreto Ejecutivo No. 37832-Micitt-Meic	Reglamento técnico RTCR 456:2011 Receptores ISDB-Tb y Antenas de Televisión. Características técnicas básicas aplicables para el estándar ISDB-Tb en Costa Rica.	Especificaciones técnicas básicas para los receptores de televisión digital terrestre tanto para full-seg como para one-seg. Especificaciones de la antena para permitir la recepción de señales de televisión digital terrestre que estén comprendidas entre los canales de VHF de 07 a 13 y los canales de UHF de 14 a 69 para los receptores de tipo fijo y móvil y los canales comprendidos en la banda UHF entre los canales 14 a 69 para los receptores de tipo portátil (one-seg). Parámetros básicos de clasificación y bloqueo de programas. Condiciones básicas de operación del receptor, obligación de etiquetado, registro de modelos, así como la vigilancia y verificación a cargo del Viceministerio de Telecomunicaciones.

Continuación Cuadro 6.2

Fecha	Instrumento normativo	Objeto de regulación	Principales disposiciones
Publicado en La Gaceta No. 21 del 30/01/2014	Decreto Ejecutivo No. 38144-Micitt	Reforma Creación de la Comisión Mixta para la implementación de la televisión digital terrestre en Costa Rica.	Amplía la conformación anterior con un representante de la Cámara Nacional de Radio y Televisión (Canartel) y un miembro del Consejo de la Superintendencia de Telecomunicaciones (Sutel).
Publicado en La Gaceta No. 93 del 16/05/2014	Directriz No. 069-Micitt	Lineamientos a la Superintendencia de Telecomunicaciones para establecer un plan de canalización, y las coberturas que se utilizarán para transmitir la señal digital de televisión terrestre durante el periodo de transición.	Establece los canales asignables en todo el territorio nacional para la transmisión de señal digital terrestre durante el periodo de transición y fija los parámetros técnicos para simulaciones.
Publicado en La Gaceta No. 103 del 30/05/2014	Decreto Ejecutivo No. 38387-Micitt	Reforma al Reglamento para la Transición a la televisión Digital Terrestre en Costa Rica.	<p>Cambia el título habilitante para realizar transmisiones en señal digital durante el periodo de transición y remite a la figura del permiso de uso experimental, con base en el artículo 26 de la Ley General de Telecomunicaciones. Estos permisos se otorgarán con una vigencia máxima de 5 años consecutivos.</p> <p>Fija el procedimiento para optar por un permiso de uso experimental.</p> <p>Establece las modalidades de transmisión durante el periodo: simultánea y dual.</p> <p>Contempla como asignables los canales disponibles adyacentes a los canales analógicos, actualmente concesionados, en el segmento UHF comprendido entre los canales 14 al 51.</p> <p>Señala que un año antes del apagón, el Poder Ejecutivo adecuará las concesiones existentes para el periodo posterior.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en los principales instrumentos normativos dictados por el Poder Ejecutivo en el periodo 2009-2014. Prosic, 2014.

6.3 PUNTOS DE DEBATE Y ACTORES

La transición a la televisión digital abierta en Costa Rica se enmarca en un contexto de debates y tareas pendientes sobre la necesidad de remozar el marco normativo de la radiodifusión en Costa Rica, acerca del uso y el abuso del espectro radioeléctrico y en general sobre aspectos esenciales de la democratización de la comunicación audiovisual en el país.

Existe coincidencia entre los distintos entes del Estado -con competencias en esta materia- de que Costa Rica requiere un nuevo marco normativo que establezca reglas claras en cuanto a los servicios de radiodifusión sonora y televisiva y sobre el ordenamiento del espectro radioeléctrico. Sin embargo, los operadores privados a menudo consideran que no es el momento de un cambio en los instrumentos regulatorios.

Las principales objeciones al proceso desarrollado por la Rectoría de Telecomunicaciones provienen de la Sutel, la Contraloría General de la República y los sectores académicos. La Universidad de Costa Rica ha planteado, en reiterados informes, la necesidad de reorientar el proceso hacia la búsqueda de un modelo de radiodifusión televisiva incluyente, diverso y participativo. A este enfoque se han sumado las otras Universidades Públicas, a través de la Comisión de Conare sobre libertad de expresión y organizaciones sociales como la Red de Medios e Iniciativas de Comunicación Alternativa (Red Mica) y el Colegio de Periodistas de Costa Rica.

6.3.1 La Superintendencia de Telecomunicaciones: CR sin marco jurídico para la TDT

La Sutel considera que los operadores de redes para la radiodifusión televisiva de acceso libre únicamente pueden brindar en la actualidad el servicio de televisión analógica, puesto que sus concesiones se obtuvieron sujetas a un marco normativo basado en esta tecnología. *Necesariamente es requerido un periodo de transición en donde se permita la evolución a la televisión digital, el cual permitirá dentro de un proceso gradual, la definición de los parámetros técnicos más convenientes para el desarrollo de la televisión digital*

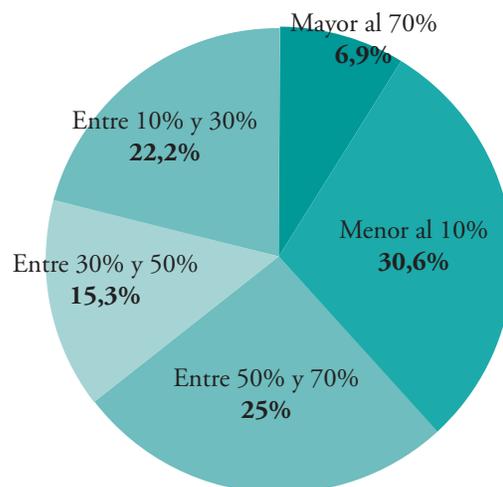
en el país, así como la realización de pruebas de calidad de red y cobertura indispensables para los operadores. (Informe 233-Sutel-DGC-2014, pág.28).

Bajo sus competencias de control y monitoreo del espectro radioeléctrico, la Superintendencia ha sido uno de los actores críticos del proceso de implementación de la TDT en el país. El órgano técnico ha señalado al Ejecutivo la necesidad de un reordenamiento previo del uso y aprovechamiento del espectro radioeléctrico. Varios alcances de sus informes señalan la necesidad de que la Administración tome acciones en cuanto a la recuperación de espectro que se encuentra ocioso o la delimitación de zonas de cobertura para el sistema que se encuentra parcialmente utilizado con el fin de asegurar el uso eficiente del recurso escaso.

Desde el Informe de ocupación de frecuencias de los servicios de radiodifusión televisiva en Costa Rica (Oficio 1619-Sutel-2010, del 8 de setiembre de 2010) el ente técnico determinó que la mayoría de los canales no cumplen con la cobertura requerida según la zona de acción otorgada en los títulos habilitantes.

Gráfico 6.1

Cumplimiento de las obligaciones de cobertura establecidas a los concesionarios de espectro de televisión



Fuente: Sutel, Informe No.2492-Sutel-DGC-2014.

Otro informe de Sutel, de abril del 2014, (No.2492-Sutel-DGC-2014) sobre los resultados de cobertura obtenidos de las mediciones de 2013, demuestra que la mayoría de los 38 concesionarios de las bandas de radiodifusión televisiva en Costa Rica no han logrado universalizar el servicio, y por el contrario, diversas zonas del país tienen una cobertura deficiente, con muy pocas opciones de emisoras disponibles, dándose una concentración del servicio en el Valle Central.

Los datos muestran que el 68% de los concesionarios tienen una cobertura inferior al 50%, mientras que un 30.6% de los concesionarios no cumple ni siquiera con un 10% de su compromiso de cobertura.

Desde esta perspectiva, Sutel considera que al poseer más de un canal para brindar servicios de radiodifusión televisiva y no cumplir con la cobertura otorgada en concesión, estos operadores ostentan más recurso del necesario para operar sus redes (concentración). Lo que plantea la Superintendencia es la necesidad de una readecuación de los títulos habilitantes de estos operadores. *De esta forma se permitiría una mayor cantidad de concesionarios de este servicio y el*

aprovechamiento óptimo de este recurso, en contraste con el proteccionismo de los intereses de los actuales concesionarios (Informe 0211-Sutel.DGC-2013, p. 14).

La Superintendencia no sólo objeta el marco regulatorio actual de la radiodifusión en Costa Rica en cuanto al uso y explotación del espectro radioeléctrico, sino que considera necesario adecuar los títulos habilitantes de algunos operadores y se opone a la participación de los concesionarios en el proceso de reordenamiento del mismo.

Para la Sutel, el Micitt (antes el Minaet) como ente rector del proceso ha relegado la participación de este órgano técnico a un segundo plano y ha carecido de un liderazgo, claridad y mejor coordinación en temas de espectro en el proceso de migración a la TDT.

Asimismo resulta necesaria para la Sutel la adecuación de los títulos habilitantes de los operadores actuales, porque el Plan Nacional de Atribución de Frecuencias (PNAF) no establecía los parámetros técnicos para la tecnología digital.

Cuadro 6.3

Críticas de la Sutel al contexto normativo sobre uso de espectro para radiodifusión

Eje Temático	Crítica
Ausencia de regulación	Regulación a este sector (de la radiodifusión) queda poco clara y en ocasiones incluso indefinida, producto de la derogatoria de prácticamente la totalidad de la Ley de Radio, Ley No. 1758, por la Ley General de Telecomunicaciones.
Impuestos	Califica como contrario a la razón y discriminatorio el hecho de que los concesionarios de radio y televisión que usan el mismo espectro que los demás usuarios de este recurso paguen estos montos no modificados desde el año 1954.
Canon de reserva de espectro	Señala que el espectro es un recurso único y sin distinción, independientemente de la utilización que se le dé al mismo, por lo que los concesionarios del servicio de radio y televisión sí deberían pagar este canon.
Prórroga automática de las concesiones (artículo 25 de la Ley de Radio)	Considera que la norma violenta lo dispuesto por la Constitución Política respecto al artículo 121, inciso 14 "...los bienes (...) solo podrán ser explotados por la Administración Pública o por particulares, de acuerdo con la ley o mediante concesión especial <u>otorgada por tiempo limitado</u> (...)" (el subrayado es de Sutel).

Fuente: Elaboración propia con base en el Oficio 0211- Sutel-DGC-2013, con fecha 21 de enero de 2013. Prosic 2014.

Una de las mayores controversias entre la Sutel y el Micitt se generó sobre los títulos habilitantes para la fase de transición. La Sutel se opuso al uso de una figura distinta de las establecidas en la Ley General de Telecomunicaciones, denominada “permiso en precario” para que los operadores de televisión pudieran iniciar la fase experimental de las transmisiones digitales.

Sobre este particular un dictamen de la Procuraduría General de la República (Dictamen C-003-2013 del 15 de enero de 2013), zanjó las diferencias y obligó a modificar el Reglamento de Transición para incorporar la figura, ya recogida en el artículo 26 de la Ley General de Telecomunicaciones, del permiso experimental.

Cuadro 6.4

Críticas de Sutel al proceso de implementación de la TV digital en Costa Rica

Eje Temático	Crítica
Participación de Sutel	Reclamo de un rol protagónico o activo en el proceso de implementación. Atribuye esta situación a <i>los anticuerpos generados por el sector de radiodifusión y el énfasis proteccionista de los intereses de los concesionarios sobre los intereses públicos, limitándose así el rol de la Superintendencia a una participación pasiva y de escucha.</i>
Ausencia de un plan de canalización	Crítica a los atrasos en la formulación de un plan de canalización, solicitado desde el 2012 al Viceministerio de Telecomunicaciones. En mayo de 2014 se publica la Directriz del Micitt a la Sutel sobre esta materia.
Otorgamiento de permisos para uso temporal de canal a título precario	Cuestionamiento a la plena discrecionalidad del Ejecutivo para otorgar permisos sin el criterio técnico de Sutel. Por dictamen de la Procuraduría se modificó el título habilitante a permiso experimental, según el artículo 26 de la Ley General de Telecomunicaciones. (reforma al Reglamento de Transición).
Grado de participación de los concesionarios en definiciones de interés público	Objeción a la participación de los concesionarios en decisiones de planificación, reordenamiento y distribución del espectro. <i>No se considera idónea la inclusión de representantes de las cadenas televisoras del país a este tipo de reuniones donde se tratan temas de planificación y normalización del uso del espectro, cuyos efectos respecto al uso eficiente de este recurso podrían verse viciados por los intereses particulares.</i>
Integración de la Comisión Mixta	Objeción a la inclusión de representantes de la Cámara de Infocomunicación y Tecnología, el Consejo Nacional de Rectores, la Cámara Costarricense de Tecnologías de Información y Comunicación, así como el Sinart, en la Comisión Mixta de TV Digital. Considera que las competencias son del ente rector (Micitt) y la Sutel, como órgano técnico.
Cronograma de implementación	Señalamientos sobre un cronograma poco realista, deficiente planificación, falta de un proceso serio, estructurado y formal, la injerencia de los concesionarios y la falta de participación del ente técnico.

Fuente: Elaboración propia con base en el Oficio 0211- Sutel-DGC-2013, con fecha 21 de enero de 2013 y entrevista personal a Gilberth Camacho miembro del Consejo de Sutel. Prosic, 2014.

6.3.2 Contraloría General de la República: La ausencia de un modelo de referencia

En el Informe No. DFOE-IFR-IF-05-2013 con fecha 3 de julio de 2013, la Contraloría General de la República le señala a la Rectoría de Telecomunicaciones una serie de deficiencias del proceso de implementación de la TDT en Costa Rica.

...se evidencia un proceso estancado y atrasado, fundamentado en un Reglamento de Transición que por desconocer el principio de jerarquía normativa y el de reserva de ley sobre el uso del espectro radioeléctrico y presentar serias omisiones, defectos y contradicciones, necesita ser replanteado; además de un Plan Nacional de Atribución de Frecuencias que no ha sido objeto de las modificaciones requeridas para aligerar ese proceso.

Cuadro 6.5

Críticas de la Contraloría General de la República al proceso de implementación de la TDT en Costa Rica

Eje Temático	Crítica
Ley de Radio vigente, No. 1758 de 1954	Califica la ley como <i>completamente obsoleta y desactualizada, cuyo contenido evidencia enormes falencias en cuanto a la actividad y objeto que regula, por no estar ajustada a la realidad de los avances tecnológicos en materia de radiodifusión.</i>
Reglamento de Transición a la TDT y el otorgamiento de títulos habilitantes para las transmisiones experimentales.	<p>Cuestiona la falta de coordinación entre el ente rector del proceso y la Sutel. <i>El Reglamento limita la participación del ente regulador en materia de control y gestión del espectro radioeléctrico a la emisión de dictámenes técnicos de aquellas solicitudes que reciba del Poder Ejecutivo.</i></p> <p><i>El atraso en la concesión de los permisos a los operadores de televisión para el inicio de las transmisiones de la TV Digital pudo haberse evitado de haber sido tomados en cuenta los cuestionamientos efectuados por la Sutel.</i></p> <p>Anota como deficiencias del Reglamento la ausencia de una regulación integral del espectro, la falta de previsiones acerca de posibles usos no eficientes de la totalidad de frecuencias concesionadas para radio y televisión, y la posibilidad de que existan concentraciones.</p>
Plan de canalización de frecuencias	Señala atrasos en el plan: <i>No se han tomado las decisiones y acciones correspondientes para hacer efectiva la referida canalización, a pesar de la necesidad que tal definición implica para la asignación de canales durante el periodo de transición.</i>
Propuesta de la UCR en la Comisión Mixta de TDT	Objeta la falta de atención, por parte del Ejecutivo, a las observaciones formuladas por la Universidad de Costa Rica, las cuales, <i>dada sus implicaciones en el proceso de transición, considera esta Contraloría que merecían ser discutidas, aclaradas y resueltas.</i> (Informe, párr.3.99)
Modelo de referencia de TDT	Considera que la transición hacia la TV Digital requiere que se tomen decisiones clave sobre un gran número de temas políticos, jurídicos, sociales, económicos y tecnológicos, a partir de la definición del modelo de TV digital <i>que mejor se ajuste a los intereses y objetivos nacionales.</i>

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe No. DFOE-IFR-IF-05-2013 de la Contraloría General de la República (2012). Prosic, 2014.

Se advierte también la falta de participación de la Sutel (...) También existen debilidades en el trabajo de dicha Comisión y sus correspondientes Subcomisiones, además, el modelo de referencia de televisión digital no contempla la globalidad de acciones requeridas que mejor se ajusten a los intereses y objetivos nacionales... (Informe CGR, 2013, pág. 52)

Señala el órgano contralor que la transición a la televisión digital está relacionada con la optimización en el uso del espectro radioeléctrico, bien de dominio público de alto valor económico y estratégico para el desarrollo socioeconómico nacional, por lo que la transición hacia la radiodifusión digital representa una oportunidad para mejorar el uso eficiente del mismo, de manera que la generación del dividendo digital, es decir, la cantidad de espectro liberado gracias a la transición, derive en beneficios importantes para el país.

Lo anterior conlleva la necesidad de que el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones, realice una reformulación de los planteamientos, marco jurídico y demás asuntos relativos a los procesos de transición a la televisión y a la radio digital, lo mismo que de los demás instrumentos de planificación y política pública que, además de incidir en aspectos de radiodifusión, pueden afectar también otros elementos relacionados con la gestión del espectro radioeléctrico en particular, así como el desarrollo de las telecomunicaciones en general. (Informe CGR, 2013, pág.3)

Uno de los aspectos que analiza el informe citado es el de la posible existencia de concentración de espectro en algunos concesionarios, conforme a las actuales asignaciones de canales de televisión, entendiendo dicha concentración como la acumulación de frecuencias de transmisión de señales de televisión por parte de un mismo concesionario o grupo económico. Sobre el particular encarga a Sutel y al Micitt definir los parámetros técnicos que especifiquen a partir de qué situaciones (cantidad de frecuencias y/o condiciones) existe concentración de espectro. La fórmula propuesta por Sutel aún se encuentra en análisis por parte del Micitt, sin que exista una definición pública sobre el particular.

Dos de las principales obligaciones que encarga la Contraloría General de la República al Ejecutivo en

este informe es la elaboración de una propuesta de ley para actualizar el marco jurídico de la radiodifusión en Costa Rica, plazo que vence en julio del 2015 (se autorizó una prórroga del plazo inicialmente previsto en el informe) y la elaboración de un modelo de referencia que establezca los objetivos nacionales de la TDT en Costa Rica.

6.3.3 La Procuraduría General de la República: TDT requiere marco legal

Una de las cuestiones en que coincide la Procuraduría General de la República con el planteamiento de la Universidad de Costa Rica en el seno de la Comisión Mixta de Televisión Digital es que el proceso de implementación de la TDT requiere de una regulación expresa vía ley de la República.

La transición de la televisión analógica a la televisión digital terrestre genera una serie de situaciones nuevas en orden al uso y explotación del espectro radioeléctrico, que obviamente no tienen una regulación expresa en la Ley de Radio. Situaciones que deben encontrar su reglamentación en una ley, en virtud del principio de reserva de ley en relación con el uso y explotación del espectro radioeléctrico. (Dictamen C-003-2013)

Mediante este dictamen la Procuraduría General de la República conoce de la consulta de Sutel sobre la posibilidad de otorgar permisos precarios y temporales para el uso del espectro radioeléctrico para supuestos no contemplados en la Ley General de Telecomunicaciones y su Reglamento y en particular para quienes realizan pruebas en televisión digital terrestre. En esta consulta, el órgano técnico objeta la decisión del Ejecutivo, en el primer Reglamento de Transición a la Televisión Digital de utilizar la figura del permiso de uso precario para autorizar a los concesionarios a realizar pruebas de transmisión digital.

Señala el pronunciamiento que los requerimientos de la transición plantean un problema jurídico delicado y es referido al mecanismo para que los actuales emisores de televisión analógica puedan prestar los servicios de televisión digital. Se postula, al efecto, que las cadenas de televisión analógica deben tener la oportunidad de transmitir señales por el sistema digital, de manera

que durante la transición emitan simultáneamente en forma analógica y digital y esto hasta que se produzca el apagón analógico.

Obviamente, el mecanismo de atribución de frecuencias no puede ser la concesión prevista en la Ley de Radio, ya que la necesidad de nuevo espectro se presenta como temporal. Temporalidad que, ciertamente, está presente en la concesión, pero de manera diferente a como se presenta con otros títulos habilitantes. Es por ello que se ha planteado la figura del permiso de uso. Un permiso de uso que debe tener, empero, características diferentes a las intrínsecas del permiso de uso precario, que es acto discrecional, de mera tolerancia. Acto que, reiteramos, no es posible en tratándose del espectro radioeléctrico, máxime que violentaría la Constitución Política puesto que no encontraríamos una norma de rango legal que defina los requisitos y condiciones para su otorgamiento.

Este Dictamen motivó una reforma al Reglamento de Transición conforme con lo arriba reseñado.

6.3.4 Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones: retos pendientes

En enero de 2015, en cumplimiento del artículo 36 del Reglamento de Transición- el Poder Ejecutivo presenta a la Comisión Mixta de Televisión Digital y a otros órganos públicos el más reciente informe sobre el proceso de implementación. (Informe Micitt-DEMT-INF-008-2014)

Al hacer un balance sobre el proceso al 2014, el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones reconoce como avances:

- El proceso para el otorgamiento de autorizaciones de uso de canal experimental, que se encuentra en sus etapas finales.
- Las exoneraciones a los convertidores que ingresen al país bajo la norma ISDB-Tb y la existencia en el mercado de dispositivos para recibir la señal en el estándar Japón-Brasil.
- La propuesta para la formulación de una nueva legislación en materia de radiodifusión.

- La autorización al canal estatal (canal 13) para transmitir la señal digital bajo la norma ISDB-Tb (único autorizado al momento).

A partir de setiembre del 2014, luego de la reforma al Reglamento de Transición, el Micitt inició la recepción de 16 solicitudes (a la fecha del Informe) de permisos de uso experimental, sometidos a evaluación técnica por parte de Sutel.

Adicionalmente, a las otras disposiciones reglamentarias dictadas por el Ejecutivo, (señaladas en la sección de marco normativo) el Micitt elaboró dos propuestas: la primera, una Directriz de Canales Virtuales, con el objetivo de establecer los lineamientos técnicos y legales para facilitar el acceso de los usuarios a la televisión digital con el estándar ISDB-Tb durante el periodo de transición. La norma se encuentra en proceso de firmas en Casa Presidencial y la segunda, dos proyectos de decreto de reformas al Plan Nacional de Atribución de Frecuencias (publicados en La Gaceta No. 145 del 5 de marzo de 2014 y en La Gaceta No.55 del 19 de marzo de 2014) sobre asignación no exclusiva de bandas de frecuencias requeridas para enlaces secundarios de radiodifusión, ajustes necesarios para televisión digital y canalización de bandas de 700 MHz y 900MHz, entre otros aspectos.

Estas propuestas, sometidas a consulta pública, se integrarán a un único Decreto Ejecutivo, que según el Micitt solventará la necesidad de enlaces para las redes de operadores de radiodifusión, normalizará la situación jurídica de muchos de ellos, preparará el espectro para el proceso de transición y dará claridad sobre el plan del Estado para la implementación de los sistemas IMT en las bandas utilizadas mundialmente para este fin (Informe Micitt, 2014, pág.9)

Unos de los avances más importantes en el proceso de transición es contar, por parte del Ejecutivo con un primer documento base (elaborado por un equipo de técnicos y profesionales del Viceministerio de Telecomunicaciones) para una eventual propuesta de Ley de Radiodifusión Sonora y Televisiva, condición que, para varios actores, resulta esencial en este proceso de transición.

El texto, dado a conocer a los distintos sectores en enero del 2015, incluye aspectos como:

- El interés público del servicio de radiodifusión.
- Límites a la concentración de frecuencias de radio y televisión.
- El pago de un canon de radiodifusión.
- El reconocimiento de los medios comunitarios, educativos y culturales.
- Un plazo de 15 años para las concesiones.
- La obligación de un 30% de producción nacional en los servicios de radiodifusión.
- Límites al capital extranjero.
- La obligación del Ejecutivo de dictar un plan técnico y de Política Pública de Televisión Digital Terrestre de Costa Rica.

El texto, antes de ser remitido a la Asamblea Legislativa, conforme con el mandato de la Contraloría General de la República, será sometido a un proceso de consulta con sectores académicos, empresariales y sociales.

Uno de los temas pendientes de discusión en el proceso de implementación de la TDT es el de la multiprogramación. Un estudio técnico del Viceministerio de Telecomunicaciones –según el Informe anual 2014– determinó que se puede utilizar el ancho de banda de 6 MHz para transmitir diferentes escenarios de programación simultáneos en definición estándar (SDTV) o hasta dos programas simultáneos en alta definición (HDTV) o combinaciones entre ellos, además del segmento para movilidad (*One-Seg*), que permite recibir la señal en dispositivos portátiles.

Bajo esta perspectiva técnica de la multiprogramación es posible determinar a nivel de política pública nuevos modelos de prestación de servicios de televisión abierta, por ejemplo la existencia de un operador de infraestructura (operador MUX) y operadores de contenidos, asignados a personas físicas o jurídicas diferentes. Estas nuevas modalidades permitirían no solo un uso más eficiente del espectro, que lo permite la tecnología digital, sino incluir a nuevos sectores sociales y consecuentemente nuevas voces en el escenario de la radiodifusión digital.

El Informe del Micitt (2014, pág. 21) señala como ventajas de este modelo de prestación de servicios de televisión abierta:

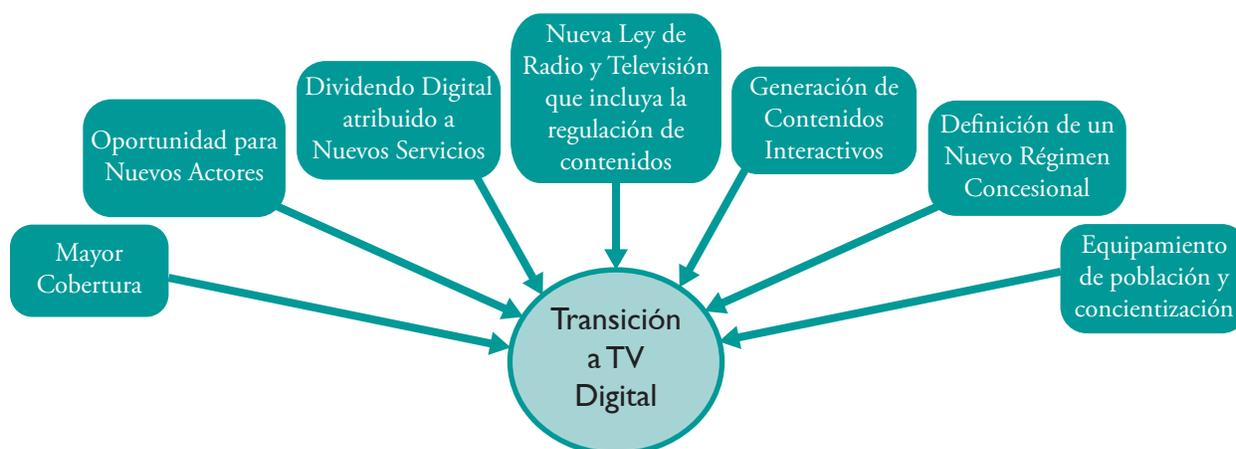
- La optimización de uso del espectro y equipo, ya que se utilizan una menor cantidad de canales digitales para transmitir la misma programación de las televisoras analógicas actuales.
- El fácil mantenimiento, ya que con menor personal se atienden las necesidades de varias televisoras en una sola central.
- Al invertir de forma compartida, evita fuertes costos inmediatos al compartir las inversiones; costos de mantenimiento y otros costos fijos compartidos, incluido el impuesto anual de radiodifusión que se paga por el uso de le canal de televisión (6MHz).
- Se libera espectro para el ingreso de nuevos canales/ nueva programación, lo que permite pluralidad e inclusividad.

Dos aspectos técnicos adicionales en proceso de estudio, por parte del ente rector, son: la armonización fronteriza para evitar interferencias en estas zonas geográficas limítrofes y la viabilidad de las redes de frecuencia única.

En el ámbito social están pendientes de elaboración, por parte del Micitt, un *modelo de referencia* y un nuevo *plan maestro* conforme con los señalamientos de la Contraloría General de la República. Ambos documentos resultan indispensables para establecer los grandes objetivos del proceso de transición y de la etapa posterior al apagón analógico, anunciado para el 2017.

El plan de solidaridad, previsto desde el primer Plan Maestro de TDT para asegurar el acceso a la TDT a toda la población, en particular a las personas en condiciones de vulnerabilidad, apenas se encuentra en fase de formulación. Según el Micitt se ha gestionado con el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) y al Ministerio de Planificación y Política Económica su participación para identificar a la población beneficiaria. El Micitt reconoce que existen pocos avances en el tema de interactividad y aplicaciones, dado el énfasis de las acciones de Gobierno, en el campo de la transmisión digital.

Figura 6.3
Retos del proceso de implementación de la TDT



Fuente: Viceministro de Telecomunicaciones, Allan Ruiz, exposición en Asamblea Legislativa, 2014).

En general, el ente rector considera que a pesar de que el inicio efectivo del proceso de transición ha tomado más tiempo del esperado mantiene la mira en el apagón analógico para diciembre del 2017.

Los asuntos pendientes no son menores: definición de un nuevo régimen concesional, un nuevo marco normativo de radiodifusión, la generación de contenidos y nuevos actores en los servicios y la información a la población.

6.3.5 La visión de las cámaras empresariales: un proceso lento

Desde la conformación inicial de la Comisión Mixta de Televisión Digital, dos organizaciones privadas forman parte del proceso: la Cámara de Infocomunicación y Tecnología, integrada por operadores de las diferentes ramas de las telecomunicaciones del país (forman parte de esta organización, entre otros operadores de radiodifusión televisiva Repretel, Teletica, Telefides y el Sinart) y la Cámara de Tecnologías de Información y Comunicación, que integran gran cantidad de empresas del sector de tecnologías digitales. Mediante Decreto Ejecutivo No. 38144-Micitt, publicado

en La Gaceta No. 21 del 30 de enero del 2014, se incorporó una representación de otra organización empresarial: la Cámara Nacional de Radio y Televisión (Canartel), recientemente creada y que la conforman Repretel, Teletica, Grupo Extra, Cristo Visión, Central de Radios, Grupo Columbia, Grupo Latino de Radiodifusión y el Sinart)

Las organizaciones, en general, apuestan por las ventajas de la TDT, aunque cuestionan que el proceso ha sido lento y no exento de trabas por parte del Ejecutivo. Enseguida se presenta una síntesis (ver cuadro 6.6) con las principales preocupaciones de sectores empresariales representados en la Comisión Mixta de Televisión Digital.

6.3.6 Colegio de Periodistas: TDT la oportunidad de nuevos medios

Esta corporación profesional asumió, en el último año, un papel de mayor protagonismo en el monitoreo de proceso, con el interés de incidir en la construcción de políticas públicas sobre la materia. Para Andrea Alvarado, representante de la Junta Directiva del Colegio de Periodistas hay una serie de omisiones y desafíos pendientes en la política de implementación, que deben

Cuadro 6.6

Visión de las Cámaras sobre la implementación de la Televisión Digital Terrestre en Costa Rica

Eje Temático

Cámara de Infocomunicación

Camtic

Ventajas de la Televisión Digital Terrestre

Las principales ventajas de la televisión digital terrestre abierta son de orden técnico, puesto que permite a los operadores mejores condiciones de almacenamiento, mejor señal, y sobresale la posibilidad de la multiprogramación.

Producir contenidos y modificar los procesos de educación enriqueciéndolos con tecnologías de información, desarrollo de audio y video, aplicaciones; la idea es promover una economía del conocimiento. Desde el punto de vista de telecomunicaciones tendríamos mejorar calidad de audio y video, mucha más información, pero lo más importante es que se va a liberar espectro que no está siendo utilizado de la mejor forma, dividiendo que debería traducirse en más fondos para Fonatel y otros servicios que hoy no se están dando.

Hay avance, pero ha sido lento. En la parte técnica el proceso fue rápido y se llegó a elegir un estándar que sin ninguna duda es el más apropiado, el japonés - brasileño, que tiene mejor cobertura, mejor propagación de señal, interactividad y desarrollo de contenidos. El problema es que entrar en la fase experimental ha sido sumamente lento y frustrante, los procesos institucionales han sido muy entorpecidos y complicados.

Valoración sobre el proceso de transición

El Estado es el principal actor en el proceso porque le toca impulsarlo, pero en Costa Rica el proceso ha sido muy lento, con reinicios y detenciones ante el cambio de autoridades en una misma administración o el cambio de administraciones, según el caso.

La TDT, y en especial la convergencia tecnológica, abren una posible variación en cuanto al papel que los diferentes actores del campo juegan o pueden jugar. Ya no necesariamente el dueño de la concesión tiene que ser el que produzca y difunda, se abren nuevos roles, donde si cada quien se enfoca en lo que es bueno (por ejemplo produciendo contenido) podría tener un mayor impacto en el área de experticia. Puede haber jugadores de nicho donde cada quien se desarrolla según sus fortalezas. La convergencia implica cambios de negocios importantes.

Es vital una política pública en esta materia, pero si bien al inicio parecía haberla, el cambio de autoridades dentro de una misma administración (traslado de competencias de Minatec hacia el Micitt) parece haber llevado a que la política pública se haya ido diluyendo, pasando a un proceso de construcción nuevamente. Los aspectos jurídicos y técnicos no están claros, y parece que ya se asume que la TDT no va a llegar en el 2017.

Papel del Estado en el proceso de transición

El Estado es el responsable de hacer la política pública y en eso se debe enfocar. La Comisión Mixta fue un acierto, en las dos administraciones (Chinchilla Miranda y Solís Rivera) ha faltado dinamismo y una política pública clara, hay que plantear y comunicar bien los beneficios para el país, se requiere reguladores fortalecidos, y estimular calidad y cantidad en contenidos que se pueda producir. El desarrollo audiovisual y de software debe estimularse. El Micitt debería tomar la iniciativa en ese fortalecimiento.

Continuación Cuadro 6.6

Eje Temático

Cámara de Infocomunicación

Camtic

Nueva legislación o políticas públicas que regulen el proceso de transición

No está claro cuál nueva legislación va a tener, se habla que el Ministerio tiene el plan de tener una nueva ley de radio y TV para el 2015 o 2016. Pero, ¿hay claridad, desde el punto de vista jurídico, sobre cómo se va a salir del proceso de transición con respecto a las concesiones? La legislación debe ser pequeña y clara.

Hay que trabajar una nueva ley de radio y televisión, donde se incluya el tema de convergencia. La ley no debería ser solo de radio y televisión, debería regular telecomunicaciones en general junto con el tema de convergencia. Regular contenidos que se producen para cuatro tipos de dispositivos distintos es difícil, porque lo que se distribuye por Internet puede escapar a ese control; por ejemplo, allí las franjas horarias ya no sirven como criterio, eso obliga a ser muy creativos para regular, hay muchos temas que son globales, ya no de un Estado nacional, entonces serían materias de autorregulación de los mismos actores.

Dos condiciones para migrar a la televisión digital terrestre son: a) seguridad jurídica, b) claridad técnica. Todo ello congloba las otras implicaciones y factores. El tema de costos preocupa a grandes y pequeños. Se requiere una inversión sumamente alta, de hecho los operadores grandes invirtieron muy fuerte en equipos y el camino está empuantado. En el caso de las empresas pequeñas no se sabe de dónde obtendrán recursos económicos, y el Estado no ha propuesto nada en cuanto a eso. Muchas empresas de esas no tienen garantías que ofrecer. Banca para el Desarrollo no tiene claridad de si puede llegar a ser una fuente de recursos para este campo.

Condiciones básicas para la migración a la Televisión Digital Terrestre

Con la TDT y la convergencia tecnológica el reto principal para quienes están tanto en radiodifusión como en desarrollo de software es resolver la preparación adecuada del recurso humano en torno a los nuevos roles que esa economía va a generar. En eso las universidades y centros educativos en general deberían comenzar a producir un recurso humano capacitado, las universidades públicas deben revisar sus contenidos y profesores para actualizarlos.

La mayoría de los sectores interesados han tenido participación en el proceso, especialmente a través de la Comisión Mixta, los problemas no están tanto en la participación de sectores, sino en que el director de la orquesta (el Estado) no ha sabido impulsar bien el proceso. Los sectores han tenido su espacio.

Los actores que han tenido participación en este proceso en Costa Rica son los interesados, el proceso ha sido muy abierto, en la Comisión Mixta cualquiera puede presentarse y hacerse oír, solo tienen voto eso sí los miembros que fueron fijados por Decreto. En general las decisiones se han tomado por unanimidad, pero se ha tomado en cuenta a quien ha aportado.

Continuación Cuadro 6.6

Eje Temático

Cámara de Infocomunicación

Camtic

En cuanto al modelo de radiodifusión éste no va a cambiar, primero hay que definir qué se entiende por “modelo de radiodifusión”, por ello se entiende la televisión con señal abierta, libre y gratuita. Con la TDT se va a tener el mismo beneficiario (el televidente) aunque cambian las condiciones técnicas y de ofrecimiento de programación, pero el modelo en sí debe ser abierto, libre y gratuito. Ahora, sí cambiaría si se pasa al sector de telecomunicaciones, donde no hay una comunicación unidireccional, allí el modelo de negocios y económico es totalmente diferente, que estaría regido por la Ley General de Telecomunicaciones que es la ley marco de esa actividad. Si se habla de telecomunicaciones ya se está hablando de otra cosa, pero la mayoría de la gente no entiende eso así.

Televisión Digital Terrestre como factor de cambio del Modelo de radiodifusión televisiva

El modelo de radiodifusión cambiará radicalmente con la TDT: con éste hay o no hay señal, pero no hay señal defectuosa. Debe asegurarse que haya señal para todo el país. Además hay la posibilidad de canal de retorno, de interactuar si hay conexión a internet. Esto debería ser un gran cambio en términos de reducir brecha digital y dar nuevos servicios públicos, simplificación de trámites, transparencia, etc., es algo que sirve para mejorar la calidad de vida de las personas. Es una democratización del proceso tecnológico.

Una de las grandes deudas que se tiene hoy desde el Estado es que no hay un programa de gobierno digital ni una política pública de gobierno digital, no hay ni siquiera una rectoría real.

Si se mantiene el modelo los beneficios comerciales para los actuales operadores no serían muchos. El televidente sí podría tener varias mejoras, como señal, imagen, otra programación, pero para el operador no se ve un gran rédito, salvo por ejemplo si la pauta comercial retomara vigor. En el otro modelo (telecomunicaciones) sí se ve un gran rédito porque se abre un gran abanico de posibilidades.

Beneficios comerciales para los operadores

Para los operadores actuales la TDT cambia el paradigma de la publicidad, cambia el contenido, se puede cobrar por servicios que hoy no pueden dar, podrían colocar a nivel local o regional lo que produzcan, la oportunidad es enorme. Por eso urge darle habilidades nuevas a los estudiantes en las universidades, donde los que producen software se vean incursionando en producción audiovisual y los que están en ésta se capaciten en lo primero, hay que preparar personas en los campos que abren la convergencia tecnológica, si no se hace eso rápido otros países como Brasil, Argentina, Chile y Uruguay pueden tomar mucha delantera porque ya están trabajando en eso.

Continuación Cuadro 6.6

Eje Temático

Cámara de Infocomunicación

Camtic

Beneficios sociales para los usuarios u otros operadores

Desde el punto de vista social puede verse como un beneficio una mayor programación. En materia de producción audiovisual sí existe una amplísima posibilidad de que haya un crecimiento muy grande, porque la demanda de contenidos debería aumentar, por ejemplo si se piensa en formatos para ver por teléfonos, y otros dispositivos móviles.

Hace falta un liderazgo decidido y claro, un liderazgo político que se refleje en política pública que oriente a los ministerios y demás entes públicos para que la labor del Estado sea propicia para encaminar este proceso. Se requiere humildad y apertura de mente para dejarse ayudar cuando un jerarca no tiene comprensión de la parte que su ministerio debe cumplir dentro de este gran proceso, y eso es complejo porque este cambio puede tener muchas implicaciones en ámbitos diversos, que pueden ir por ejemplo desde la recaudación de impuestos (por ejemplo si se piensa en la importación de equipo, convertidores, etc.) hasta la cultura.

Televisión Digital Terrestre como generadora de un dividendo digital

En cuanto al dividendo digital su existencia dependerá de las frecuencias que se liberen. En Costa Rica primero hay que resolver un problema importante: la banda de 700 hay que liberarla pero el Plan Nacional de Atribución de Frecuencias ya estableció que ese dividendo está destinado para aumentar el ancho de banda para telecomunicaciones.

La TDT va a generar un dividendo digital que debería dedicarse a diferentes objetivos según el tipo de banda. Algunas para educación, servicios, otras para seguridad, otras para ser vendidas, todo dependerá del destino que se tenga para cada tipo de banda, pero hay que definirlo con voluntad y visión política.

Los canales del 2 al 13 y del 52 se liberarían para dárselo a telecomunicaciones, pero no se tiene claridad si ese espacio alcanza para lo que ya hay. Los actuales concesionarios quedan a la expectativa porque no hay ni seguridad jurídica ni claridad técnica, debería haber un diálogo sobre el tema, y si esto se judicializa todo se complicaría muchísimo y de forma indefinida.

Hoy solo se está usando el 25% del espectro. Con la convergencia ya no habrá escasez, y con la TDT se puede reorganizar ese uso de una forma más eficiente para sacarle mucho mejor provecho al espectro desde diferentes usos

Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas personales realizadas a Yannessa Castro, vicepresidenta de la Cámara de Infocomunicación y a Luis Amón Castro, vicepresidente de Camtic. Prosic, 2014.

Cuadro 6.7

Visión del Colegio de Periodistas sobre la implementación de la Televisión Digital Terrestre en Costa Rica

Eje Temático	
Ventajas de la Televisión Digital Terrestre.	La televisión digital terrestre es una oportunidad muy importante para que Costa Rica reorganice el espectro radioeléctrico y haga un uso más eficiente de él. Se espera que con ella se pueda liberar espectro, y si eso ocurre debería hacerse entonces un uso más plural de ese bien, generando nuevas voces y canales que no tengan solamente afán de lucro en su actividad, sino otros con fines de orden social y de servicio público.
Valoración sobre el proceso de transición.	<p>Hace falta más información hacia la población acerca de lo que la TDT significa más allá del mejoramiento de la imagen y el sonido, y ni siquiera se observa claridad en aspectos tan básicos como las necesidades de las personas que tendrán que comprar algún tipo de equipo para poder recibir la señal (ya sea comprar un televisor o un decodificador).</p> <p>Igualmente se carece de una definición por parte del Estado de otro aspecto muy importante: ¿qué hacer con el dividendo digital? En este momento no se sabe qué propondrá el Estado respecto de ello, por lo que sería un riesgo el que ese dividendo no se distribuya y se concentre más todavía la radiodifusión en pocas manos.</p>
Papel del Estado en el proceso de transición.	El Estado es el administrador del espectro radioeléctrico, pero ese es un bien que le pertenece al pueblo, por eso tiene que administrarlo con eficiencia pero también desde un enfoque de promover los derechos de las personas y fomentar el pluralismo de medios, debe promoverse el derecho a la comunicación en general.
Nueva legislación o políticas públicas que regulen el proceso de transición.	Se requiere ya una nueva legislación sobre radiodifusión, Costa Rica tiene un gran atraso en ese campo. Hay que regular la transición hacia la TDT, qué se va a hacer con el dividendo digital, el régimen de concesiones y su ajuste al nuevo modelo, entre otras cosas.
Condiciones básicas para la migración a la Televisión Digital Terrestre.	<p>Un elemento importantísimo sería que la migración a la televisión digital terrestre implique una pluralidad de medios, la creación de nuevos medios, y por ende otras formas de empleo para nuestros agremiados y agremiadas, que otras personas puedan no solamente trabajar en medios ojalá desde una perspectiva distinta a la comercial, como sería la labor profesional en medios de sociedad civil y de servicio público.</p> <p>Otra condición sería que quienes tienen concesiones paguen un canon porcentual al Estado de los ingresos que perciben, algún canon que sea realmente justo como para que el Estado y la población se beneficien de los ingresos de la explotación del bien demanial que es el espectro radioeléctrico.</p> <p>Una tercera condición sería, como se mencionó antes, que se creara una legislación apropiada; y un cuarto elemento sería que quienes actualmente tienen concesiones de televisión, cuando se pasen a televisión digital terrestre, puedan mantener sus canales operando de una manera similar o mejor a la que tenían en ese momento, lo cual no implica que vayan a tener más de una concesión o una licencia, es decir que se les mantenga sus derechos en esa medida, en la medida en la que vayan a tener en la televisión digital lo mismo o lo mejor de lo que tienen ahora sin que eso implique más licencias ni exclusión de otros actores.</p>

Continuación Cuadro 6.7

Eje Temático	
Participación de los diferentes sectores en el proceso de discusión.	Me parece que no, el tema de la televisión digital se manejó en primera instancia entre un grupo de técnicos o expertos en la materia, sin que tuvieran ninguna claridad política sobre las decisiones. Nosotros como Colegio de Periodistas hemos tenido que solicitar más de una reunión, con los jefes del Micit, con el anterior gobierno y éste para pedir mayor claridad sobre este tema. Por ejemplo en la Comisión Mixta de Televisión Digital, nosotros como Colegio de Periodistas no hemos tenido representación. Me parece que hacer una comisión cuya representación es mayoritariamente de las empresas privadas, muestra una voluntad política hacia la no discusión con otros sectores interesados.
Televisión Digital Terrestre como factor de cambio del Modelo de radiodifusión televisiva.	No necesariamente el modelo de televisión digital terrestre va a traer beneficios, los traerá en la medida en que la multiplexación permita que existan más operadores y con diferentes contenidos, que puedan, por ejemplo, tener más producción nacional, canales de interés social que generen o beneficien a la producción nacional, beneficios comerciales y sociales en muchos aspectos, no solamente para el canal, sino además para toda la gente que participa en la cadena de producción, sin embargo, eso tiene que estar amarrado a una legislación que lo permita y que promueva el aprovechamiento del espectro radioeléctrico de una manera más eficiente y más plural.

Fuente: Elaboración propia a partir de la entrevista personal realizada a Andrea Alvarado, Fiscal Junta Directiva Colegio de Periodistas. Prosic, 2014.

ser superadas por la Administración Solís: la existencia de un marco normativo obsoleto, indefinición sobre oportunidades para nuevos operadores, en especial regionales y comunitarios, desinformación y falta de participación ciudadana en el proceso así como el destino del dividendo digital, entre otros. (Ver cuadro 6.7)

El Colegio de Periodistas gestionó ante las autoridades del Gobierno anterior la incorporación con voz y voto a las sesiones de la Comisión Mixta de Televisión Digital. La decisión fue hacerle una invitación a participar de manera informal en dichas sesiones.

6.3.7 La posición de la Universidad de Costa Rica: un enfoque de derechos

Uno de los actores que ha jugado un papel activo en el proceso de implementación es la Universidad de Costa Rica (UCR). Su aporte ha sido amplio pero además cualitativamente diferente, tratando de plantear la

necesidad de tener un enfoque que supere lo puramente técnico en la introducción de la TDT en el país, y proponiendo un proceso en función de políticas públicas de comunicación, que reconozcan y promuevan el derecho de las personas al desarrollo integral y el fortalecimiento del Estado Social de Derecho como un todo.

Cuando el Gobierno emitió el Decreto Ejecutivo N° 35657-MP-Minaet, publicado en La Gaceta N° 247 del 21 de diciembre de 2009, con el que se estableció la “Creación de la Comisión Mixta para la Implementación de la Televisión Digital Terrestre en Costa Rica”, la Administración Arias Sánchez dejó de incluir entre los miembros de esa Comisión a la Universidad de Costa Rica o a cualquier otra universidad pública estatal. Y solo luego de diferentes gestiones por parte de la UCR el Poder Ejecutivo accedió a modificar el primer Decreto y por medio del Decreto Ejecutivo N° 35771-MP-Minaet publicado en La Gaceta No. 40 del 26 de febrero de 2010 agregó más integrantes a la Comisión que se conformó, entre ellos la UCR.

La Comisión Mixta culminó su labor inicialmente encomendada el 29 de abril de 2010 con el “Informe Final de la Comisión Mixta de TV Digital sobre el estándar de Televisión Digital recomendable a Costa Rica”. Pero en ese Informe la UCR fijó una posición en la que, si bien concuerda con los otros miembros en cuanto al estándar que se recomienda como más apropiado para el país, disiente y se aparta del enfoque que se propone para la introducción de la TDT en Costa Rica.

Esa posición parte de varias premisas que se resumieron por el Prosic en su Informe 2011, Capítulo Sexto, del siguiente modo:

1. *Las nuevas posibilidades de la televisión digital terrestre tienen el potencial de crear o recuperar el sentido público de la comunicación, como un bien social y no como mercancía.*
2. *En la sociedad contemporánea la comunicación es un derecho humano fundamental y un patrimonio social, vinculado al ejercicio de otros derechos fundamentales.*
3. *La comunicación debe ejercerse como un derecho interactivo e igualitario, impulsado por las necesidades humanas en vez de intereses comerciales o políticos.*
4. *La definición de políticas públicas y de un marco regulatorio de forma paralela a la implementación de la televisión digital terrestre representa una oportunidad para crear en el país un modelo de comunicación pluralista e inclusivo.*

En el Informe Final de la Comisión Mixta, la UCR señala asimismo que *Costa Rica arrastra un déficit democrático en la comunicación social, de manera particular en la televisión abierta, lo que ha propiciado la ausencia de pluralidad y diversidad de voces y actores sociales en los procesos comunicativos y ha excluido de los contenidos a gran cantidad de enfoques y realidades sociales y culturales.* (Comisión Mixta para la Implementación de la Televisión Digital Terrestre en Costa Rica, 2010, pág. 106).

Entre los elementos que trata de resaltar la UCR en sus contribuciones al proceso, se encuentra el hecho de que la radiodifusión de señal abierta (no solo la televisiva sino también la sonora) se ejerce utilizando un bien que le pertenece a la Nación, a la sociedad entera, como es el espectro radioeléctrico, por lo que no se justifica que a priori haya sectores excluidos de su aprovechamiento y otros que tengan garantizada su utilización.

Asimismo, otro de los aspectos que discute la Universidad de Costa Rica es el poco debate que se ha propiciado en la sociedad costarricense acerca de la TDT y su posible impacto. Por una parte no ha existido una discusión abierta y generalizada sobre esto, y por la otra la información que se ha hecho pública enfatiza seguramente en los aspectos más superficiales del fenómeno: mejor imagen y mejor sonido, dejando por fuera lo sustancial: el tema de los derechos de las personas a una comunicación audiovisual diversa, incluyente y participativa.

Esos planteamientos fueron reiterados por la UCR en el Dictamen para la Implementación de la TV Digital

Cuadro 6.8

Condiciones necesarias para avanzar hacia la TDT, según opinión de la Universidad de Costa Rica

Condiciones	
1	Un marco jurídico remozado en materia de radiodifusión sonora y televisiva.
2	Políticas públicas para el desarrollo de la industria de los contenidos audiovisuales y aplicaciones.
3	Definición de un modelo de referencia que propicie la aparición de nuevos actores y contenidos, con base en los principios de pluralidad, diversidad e inclusión social.

Fuente: Representación UCR en la Comisión Mixta de TDT.

en Costa Rica, en el que la academia se pronunció nuevamente a favor de que se aproveche la TDT para reforzar la propuesta democrática en la radiodifusión a través de la entrada de nuevos actores y la promoción de contenidos de calidad.

Del mismo modo, la UCR previno acerca de la falta de controles y evaluaciones respecto del estado de las concesiones de televisión existentes en el país y su régimen jurídico, el cual debe ser además de renovado y ajustado a las condiciones, amenazas y oportunidades de la digitalización.

6.3.8 Valoración de la UIT del proceso de implementación de la TDT en Costa Rica

En el marco del proyecto Apoyo a la Transición de la Radiodifusión Analógica a la Radiodifusión Digital en la Región de Las Américas, la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) y el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) iniciaron un proceso de acompañamiento al país para la implementación de la TDT.

Según el Micitt (2015) este proyecto está diseñado para asistir al menos a seis países beneficiarios, seleccionados entre los países miembros de CAF en la región de las Américas, para contribuir al desarrollo de planes de trabajo que faciliten la transición de la TV analógica a la TV Digital.

Asimismo, el proyecto contempla el desarrollo de herramientas para la regulación y políticas de radiodifusión así como de capacidades humanas e institucionales. Ángel García Castillejo, experto español, fue designado por la UIT para el desarrollo del proyecto en Costa Rica.

La UIT -organismo especializado de las Naciones Unidas en telecomunicaciones- diseñó, desde el año 2010, un conjunto de Directrices para la transición de la radiodifusión analógica a la digital.

Las Directrices sobre la transición a la radiodifusión de televisión digital terrenal (DTTB) y la introducción de la televisión móvil (MTV) tienen por objeto ofrecer información y recomendaciones sobre política, reglamentación, tecnologías, planificación de las redes, concienciación de los clientes y planificación empresarial para la paulatina introducción de la DTTB y la MTV. (UIT, 2015, pág.7)

Cuadro 6.9

Objetivos que debe alcanzar la Comisión Mixta de TDT en Costa Rica, según la UIT

1	Coordinar y dirigir las acciones necesarias para la digitalización de la radiodifusión televisión terrestre en Costa Rica
2	Realizar un estudio de diagnóstico de la situación del espectro radioeléctrico en Costa Rica y del panorama audiovisual: cobertura actual de las televisiones, número de hogares con televisión, penetración de la televisión y modos de recepción, el valor del mercado de la publicidad televisiva, etc.
3	Coordinación con la República de Panamá y de Nicaragua para minorar las posibles afecciones a las emisiones de servicio de televisión en zonas de frontera.
4	Desarrollar y armonizar el marco jurídico para la transición al escenario digital incluidos los principios de fortalecimiento de la función, los recursos y la independencia de organismos de planificación y ejecutivos y de regulación (Viceministerio de Telecomunicaciones y SUTEL), oferta diversidad y la pluralidad de actores (necesidad desarrollar una legislación dedicada a los organismos reguladores, la radiodifusión pública, redes de radio privada y operador (s) de múltiplex / distribución con las especificaciones corresponsales). Esto es altamente recomendable.
5	Proponer medidas para financiar la transición de la radiodifusión analógica a la digital y medidas fiscales y aduaneras favorables para el sector de la radiodifusión televisiva digital.
6	Proponer medidas para crear programas que reflejen las culturas locales y establecer cuotas para las emisiones de televisión de Costa Rica.

Continuación Cuadro 6.9

7	Proporcionar incentivos para la producción de programas fiables e independientes de televisión en la República de Costa Rica (servicio público incluido).
8	Proponer acuerdos para la adquisición de equipos receptores de TDT en los hogares y en particular para las poblaciones con menores recursos y la recogida y reciclaje de los receptores de televisión analógicos.
9	Proponer medidas de una amplia campaña de comunicación, información y la sensibilización de la población de Costa Rica sobre la transición digital y su impacto en términos de oferta de nuevos programas y las necesidades de equipos receptores de TDT.
10	Proporcionar incentivos para el fomento de la inversión en el sector televisivo de la República de Costa Rica.
11	Proponer disposiciones que garanticen la concesión de licencias en el escenario digital.
12	Proponer un procedimiento para las solicitudes de nuevos potenciales operadores de televisión.
13	Proponer medidas para la compartición de infraestructuras de radiodifusión televisión digital y de las telecomunicaciones para optimizar las inversiones y minimizar los costos.
14	Proponer mecanismos para la asociación pública / privada en la implementación y el funcionamiento de la red multiplexada y redes compartidas, así como proponer medidas para el operador de múltiplex (en su caso) ofrezca sus servicios como operador neutro.
15	Proponer un calendario con diferentes enfoques para el apagado de televisión analógica por etapas o zonas. Cierre de la radiodifusión de televisión analógica el 15 de diciembre de 2017.
16	Analizar las limitaciones que plantea la presencia de la radiodifusión simultánea con tecnología digital y analógica (simulcast) Banda III, IV y V, así como los altos costos asociados (duración transmisión simultánea debe ser tan corto como sea posible).
17	Proporcionar las medidas adecuadas para la digitalización y asegurar archivos audiovisual.(sic)
18	Proponer medidas que protegen al consumidor y a los anunciantes en televisión.
19	El diseño y puesta en marcha de cursos de formación de técnicos profesionales y recursos humanos, incluso para el sector comercial y de distribución minorista de expertos en radiodifusión digital que incluye la formación de formadores.
20.	Considerar y proponer medidas sobre la optimización de las ventajas del dividendo digital en Costa Rica (4G y LTE).
21	Recomendar el seguimiento y la evaluación periódica de la aplicación del la transición a la radiodifusión de TDT en Costa Rica.
22	Proponer un Plan de contingencias para garantizar el mantenimiento y continuidad de las emisiones de televisión en casos de desastres naturales (volcán Irazú).
23	Un marco jurídico seguro para el sector con una nueva Ley de Radio convergente.
24	Establecer un plan de trabajo detallado de la transición de la radiodifusión de televisión terrenal a digital, a más tardar el segundo semestre de 2015.

Fuente: Ángel García Castillejo, experto de la UIT, 2015.

Según García Castillejo (exposición sobre resultados de visita a Costa Rica, 11 de febrero, 2015), el proceso de implementación de la TDT en Costa Rica tiene un grado de madurez importante. Sin embargo, considera que el país debe avanzar, a corto plazo, hacia varios objetivos, entre ellos: un marco jurídico seguro para el sector con una nueva Ley de Radio convergente, proponer medidas para crear programas que reflejen las culturas locales y establecer cuotas para las emisiones de televisión, proporcionar incentivos para la producción de programas fiables (servicio público incluido) y proponer un procedimiento para las solicitudes de nuevos potenciales operadores de televisión, entre otros.

En el cuadro 6.9 se identifican las áreas de trabajo que la UIT recomienda a la Comisión Mixta de Televisión Digital, después del diagnóstico que realizara en el país.

6.4 TRATAMIENTO PERIODÍSTICO DE LA TDT: AUSENCIA DE ENFOQUES

Para este Informe sobre la política de implementación de la TDT en Costa Rica, en el periodo 2009-2014 se efectuó la búsqueda y sistematización de todas las informaciones periodísticas disponibles en línea de los principales medios del país. Se localizaron 96 informaciones periodísticas sobre el tema de la televisión digital. Todas las noticias fueron consultadas en la versión digital de 17 medios nacionales, dos de radio, tres de medios propiamente digitales, siete de televisión, y cinco medios impresos. (Ver cuadro 6.10)

La mayoría de noticias fueron publicadas en los años 2014 (18 noticias) y en el 2011, año en el que el Sinart inició las pruebas de transmisión digital (14 noticias). Los medios que más publicaron noticias sobre el tema de la televisión digital fueron los diarios La Nación con 28, La República con 14, el Semanario El Financiero y medio digital CRHoy.com con nueve cada uno y el Sinart con ocho noticias.

El enfoque de las noticias es principalmente de carácter técnico; se describen las características de la televisión digital, de los estándares de los diferentes países, de los convertidores para los televisores y de la transmisión digital. También hay un énfasis en los

costos del cambio de televisión analógica a digital para los operadores y los consumidores, así como la oferta de dispositivos en distintas tiendas o importadoras del país. Los medios universitarios trataron el tema desde la perspectiva social y de derechos.

Otro enfoque que se presentó en la mayoría de medios es el tema regulatorio, en particular sobre los reglamentos dictados por el Poder Ejecutivo en la etapa de transición. El medio periodístico que más lo ha tratado es el Diario La Nación. Destacan en los años 2013-2014 los siguientes titulares:

“Comisión recibirá observaciones sobre reglamento para pruebas de televisión digital hasta el 15 de mayo” La Nación, 2013.

“Gobierno promete reglamento de televisión digital para mediados de julio” La Nación, 2013.

“Empresarios analizan reglamento de TV Digital y plantean dudas preliminares” La Nación, 2013.

“Cambio en reglamento tiene dormido arranque de TV digital” La Nación, 2013.

“Comisión Mixta evalúa borrador para reasignar frecuencias de Televisión Digital” La Nación, 2014.

Con excepción de los medios universitarios, se nota un escaso abordaje de las consecuencias y oportunidades sociales de la TDT, necesidad de la redistribución del espectro radioeléctrico, de las oportunidades para promover nuevos actores y contenidos y sobre la urgencia de remozar el marco jurídico de la radiodifusión en el país. Se notan limitados alcances en el proceso de informar a la población lo que es la televisión digital, sus posibles costos y beneficios para los diferentes sectores sociales.

Las fuentes consultadas por los medios también varían considerablemente dependiendo del medio. Las principales fuentes citadas son el Sistema Nacional de Radio y Televisión, como ente estatal al que se asignó por ley un papel de liderazgo en el proceso y único autorizado para realizar transmisiones digitales, el Viceministerio de Telecomunicaciones, importadoras de televisores, la Cámara de Consumidores, Cámara de Infocomunicación y Tecnología, la Comisión Mixta de Televisión Digital, y la Superintendencia de

Cuadro 6.10

Cantidad de noticias registradas en búsqueda digital sobre la TDT en Costa Rica, durante el periodo 2009-2014, según medio de comunicación.

Medio de comunicación	Tipo de Medio	Cantidad de Noticias
Monumental	Radio	5
Radio 16 Grecia	Radio	1
Informatico.com	Digital	2
TicoTimes.net	Digital	2
CRHoy.com	Digital	9
Canal UCR	Televisión	3
Guana TV	Televisión	1
Extra TV 42	Televisión	1
Repretel	Televisión	3
Teletica	Televisión	3
Canal 9	Televisión	3
Sinart	Televisión	8
Semanario Universidad	Impreso	3
Extra	Impreso	1
El Financiero	Impreso	9
La Nación	Impreso	28
La República	Impreso	14
Total		96

Fuente: Elaboración propia, PROLEDI-UCR, a partir de consulta digital, PROSIC, 2014.

Telecomunicaciones. En menor grado, la Universidad de Costa Rica y la Red de Medios e Iniciativas de Comunicación Alternativa.

6.5 DESAFÍOS DE LA TDT EN COSTA RICA: LA PERSPECTIVA CIUDADANA

La televisión digital terrestre (TDT) revoluciona la forma de ver televisión: permite la multiprogramación, mejora la calidad de imagen y el sonido, y aporta

servicios y aplicaciones interactivas. Sin embargo, nos plantea nuevos desafíos como sociedades democráticas.

Costa Rica, al igual que otras naciones, arrastra un déficit democrático en la comunicación social, de manera particular en la televisión abierta, lo que ha propiciado la ausencia de pluralidad y diversidad de voces y actores sociales en los procesos comunicativos y ha excluido de los contenidos a gran cantidad de enfoques y realidades sociales y culturales. La definición de políticas públicas y de un marco regulatorio para la implementación de la TDT es discusión de importancia estratégica. En la definición de los objetivos nacionales que nuestros países deberían plantearse al abordar las políticas de digitalización de la televisión, el primero de ellos es el debate amplio y participativo acerca del modelo de TDT que responda a los intereses nacionales.

Si bien, según datos de la Superintendencia de Telecomunicaciones (ver cuadro 6.11) existen 71 concesiones para radiodifusión televisiva en Costa Rica, el modelo está muy lejos de caracterizarse por su diversidad, pluralidad e inclusión social. De estas 71 concesiones, 60 están a nombre de sociedades anónimas, de responsabilidad limitada o personas físicas, es decir, casi el 85% responden a un modelo de radiodifusión televisiva comercial. A pesar de la existencia de algunos canales regionales y dos operadores públicos: Canal 13 y Canal UCR, el país no cuenta con una categoría amplia y diversa en la radiodifusión televisiva, mientras se evidencia la concentración de frecuencias en algunos pocos operadores.

Esto muestra la necesidad de que el país avance hacia un modelo con más diversidad de operadores y contenidos, lo que supone la participación de otros actores en la definición del modelo de TDT que requiere el país.

Uno de los puntos de debate en el seno de la Comisión Mixta de Televisión Digital es la necesidad de incorporar a otros sectores en la discusión de asuntos de política pública sobre TDT. La Universidad de Costa Rica planteó la urgencia de integrar a sectores sociales, productores audiovisuales independientes y gremios profesionales como el Colegio de Periodistas a la conformación de dicha Comisión, propuesta que no prosperó.

Cuadro 6.11

Radiodifusión televisiva: distribución de los concesionarios, según frecuencia y canal. 2015.

Concesionario	Frecuencia (MHz)	Canal
Telesistema Nacional S.A.	54 a 60	2
Televisora Sur y Norte S.A.	60 a 66	3
Telemérica S.A.	66 a 72	4
Televisora de Costa Rica S.A.	76 a 82	5
Corporación Costarricense de Televisión S.A.	82 a 88	6
Televisora de Costa Rica S.A.	174 a 180	7
Ministerio de Educación Pública (SINART)	180 a 186	8
Celestron S.A.	186 a 192	9
Ministerio de Educación Pública (SINART)	192 a 198	10
Televisora Sur y Norte S.A.	198 a 204	11
Televisora Sur y Norte S.A.	204 a 210	12
Ministerio de Educación Pública (SINART)	210 a 218	13
T.V. Norte Canal Catorce S.A.	470 a 476	14
Granro Televisora del Sur S.A.	470 a 476	14
Universidad de Costa Rica	476 a 482	15
Doña Nena S.A.	482 a 488	16
T.V. Norte Canal Catorce S.A.	482 a 488	16
Otoche SRL	488 a 494	17
Televisora de Costa Rica S.A.	494 a 500	18
T.V. Diecinueve UHF S.A.	500 a 506	19
Linbergh Quesada Álvarez	506 a 512	20
Canal Veintisiete M.M. S.A.	506 a 512	20
Otoche SRL	512 a 518	21
Telesistema Nacional S.A.	518 a 524	22
Televisora Cristiana S.A.	524 a 530	23

Continuación Cuadro 6.11

Concesionario	Frecuencia (MHz)	Canal
Bivisión de Costa Rica S.A.	530 a 536	24
Otoche SRL	536 a 542	25
Corporación Costarricense de Televisión S.A.	542 a 548	26
Televisión Canal Veintisiete M.M. S.A.	548 A 554	27
Técnicos en Telecomunicaciones S.A.L.	554 a 560	28
Linbergh Quesada Álvarez	554 a 560	28
Cadena de Televisión Comunitaria del Caribe S.A.	554 a 560	28
Bivisión de Costa Rica S.A.	560 a 566	29
Génesis Televisión S.A.	566 a 572	30
Telemérica S.A.	590 a 596	34
Televisión y Audio S.A.	596 a 602	35
Trivisión de Costa Rica S.A.	602 a 608	36
Canal Color S.A.	614 a 620	38
Celestrón S.A.	620 a 626	39
La Productora Centroamericana de Televisión S.A.	626 a 632	40
Televisión y Audio S.A.	633 a 638	41
Sociedad Periodística Extra Ltda.	638 a 644	42
Asociación Cristiana de Comunicaciones Canal Veintitrés	644 a 650	43
Fundación Internacional de las Américas	650 a 656	44
Canal Cincuenta de Televisión S.A.	656 a 662	45
Corporación Costarricense de Televisión S.A.	662 a 668	46
Canal Color S.A.	668 a 674	47
Asociación Lumen La Granja San Pedro	674 a 680	48

Continuación Cuadro 6.11

Concesionario	Frecuencia (MHz)	Canal
Radio Costa Rica Novecientos treinta AM S.A.	680 a 686	49
Grupo Tagama S.A.	680 a 686	49
Canal Cincuenta de Televisión S.A.	686 a 692	50
Canal Cincuenta y uno S.A.	692 a 698	51
Grupo Tagama S.A.	698 a 704	52
Televisora Cristiana S.A.	704 a 710	53
Radio Costa Rica Novecientos treinta AM S.A.	716 a 719	54
Asociación Cultural Cristo Visión	716 a 722	55
TV de San José UHF S.A.	722 a 728	56
Asociación Lumen La Granja San Pedro	728 a 734	57
TV de San José UHF S.A.	734 a 740	58
Conferencia Episcopal Nacional de Costa Rica	740 a 746	59
TV de San José UHF S.A.	746 a 752	60
Conferencia Episcopal Nacional de Costa Rica	752 a 758	61
Red de Televisión y Audio S.A.	758 a 764	62
Televisora Cristiana S.A.	764 a 770	63
Otoche S.R.L.	770 a 776	64
La Jícara S.A.	776 A 778	65
Fundación Internacional de las Américas	782 a 786	66
Local TM APTO TM APTO ROM S.A.	788 a 794	67
Otoche S.R.L.	794 A 800	68
Sociedad Periodística Extra Ltda.	800 a 806	69
Televisora de Costa Rica S.A.	806,0	70

Fuente: Sutel, 2015.

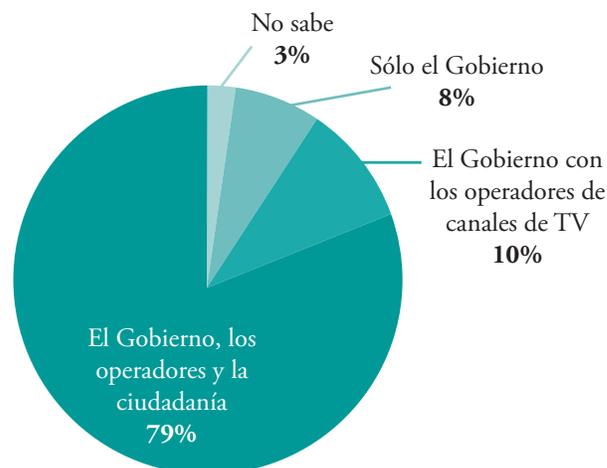
En el marco de esta investigación sobre TDT, Prosic realizó a finales de 2014 la encuesta titulada “*Estudio sobre el conocimiento de la TV Digital en el país*”, con una muestra de 1200 personas, tomada de la base de datos de teléfonos residenciales del ICE. (La información sobre aspectos metodológicos de esta encuesta se encuentra en el capítulo 7 de este informe).

El estudio revela que la mayoría de los consultados (79%) ante la interrogante: *Las decisiones de política pública sobre TV digital deben ser definidas por*, opina que es un asunto del Gobierno, los operadores y la ciudadanía. Sólo un 10% considera que las decisiones competen al Gobierno con los operadores de los canales de televisión y un 8% que es un tema de Gobierno únicamente.

La misma encuesta de Prosic (2014) sobre TDT revela que las personas consideran muy importante la existencia de mayor cantidad de canales y producción nacional, variedad de contenidos culturales, educativos y de entretenimiento y mayor participación y representación de diversas comunidades y grupos sociales en la televisión

Gráfico 6.2

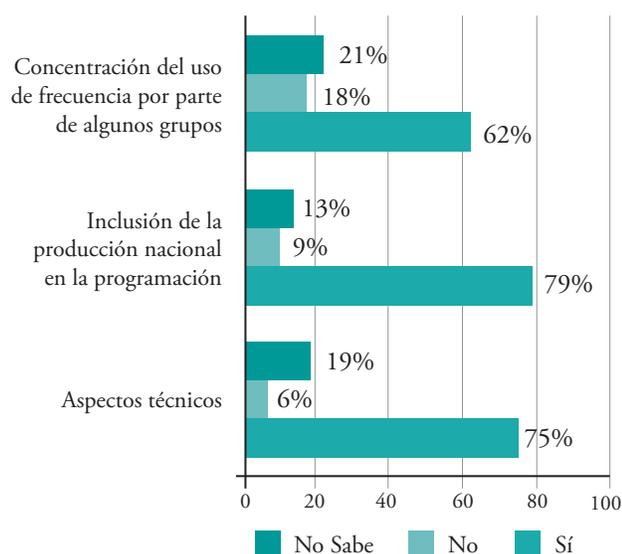
Distribución de las personas entrevistadas, según consideración acerca de qué instancia debe definir las decisiones de política pública sobre Televisión Digital Terrestre. 2014



Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta de Prosic, 2014.

Gráfico 6.3

Distribución de las personas entrevistadas, según consideración acerca de los aspectos que se deben regular en el proceso de transición a la Televisión Digital Terrestre. 2014



Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta de Prosic, 2014.

abierta del país, lo que explicaría el interés de que la sociedad civil participe en las decisiones de política pública. (Ver detalles en el capítulo 7 de este informe)

En el estudio se les consulta a las personas acerca de los temas sobre los que deben existir decisiones normativas o de política pública en el proceso de implementación de la TDT en Costa Rica, a propósito del interés de algunos sectores, en especial operadores, de que la regulación verse única y exclusivamente sobre aspectos técnicos de la migración. (Ver gráfico 6.3)

Si bien los datos muestran que el mayor interés de los encuestados está en que se regule la inclusión de producción nacional en la programación televisiva (79%) igualmente consideran relevante que se normen aspectos técnicos (75%) y la concentración de frecuencias por parte de algunos grupos (62%), aspectos el primero y el último sobre los que no existe ningún grado de avance en Costa Rica.

6.6 CONSIDERACIONES FINALES

Costa Rica tiene la oportunidad, con la implementación de la TDT de dictar las políticas públicas y las reformas legales necesarias para propiciar un nuevo modelo de radiodifusión televisiva con criterios de inclusión, pluralismo y equidad. Además, debido a que la TDT hace mucho más eficiente el uso del espectro electromagnético, el país está en capacidad de promover la inclusión social y la diversidad cultural, mediante el fortalecimiento de los medios públicos, las opciones educativas y culturales, los proyectos sociales y comunitarios, junto a las iniciativas comerciales.

El proceso de definición de la política pública pasa por escoger entre un modelo de comunicación estricta y exclusivamente comercial y de libre competencia o un modelo pluralista y de acceso de todas las personas a las oportunidades que brindan las nuevas tecnologías: para el negocio, pero también para obtener réditos sociales.

Desde el modelo liberal clásico, en el que la libertad de expresión se perfila como una libertad negativa (el Estado debe abstenerse de intervenir en relación con los medios de comunicación, los que gozan de la más amplia libertad) las sociedades han estado inmersas en la discusión acerca de la necesidad o no de generar políticas de comunicación.

El desarrollo de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, los procesos de digitalización de la televisión abierta en el mundo, la aparición de escenarios estratégicos para los negocios de las telecomunicaciones, la convergencia infocomunicacional, el acceso a la información pública caracterizan hoy los debates sobre lo que podríamos denominar las políticas de comunicación del siglo XXI. Estamos frente a una tendencia neo-reguladora que envuelve los debates sobre lo que podríamos denominar las políticas de comunicación del siglo XXI. No es por casualidad el remozamiento de los marcos normativos sobre servicios audiovisuales en muchos países de mundo.

Muchas sociedades han retomado, desde inicios de este siglo XXI, la agenda democratizadora de las comunicaciones, con una particular mirada desde la ciudadanía. Ya, a fines del siglo anterior, un nuevo concepto, más amplio y decisivo, comenzó a extenderse en los debates por la democratización de las comunicaciones.

La idea de un derecho a la comunicación, distinto pero no contrario a la libertad de expresión, plantea la insuficiencia de las libertades clásicas liberales para garantizar un debate público inclusivo. El concepto del derecho humano a la comunicación redefine el papel de la persona que recibe los servicios. De consumidor pasivo, el receptor se convierte en un sujeto activo que puede y debe participar de la generación de contenidos y en la difusión de ideas y conocimiento.

Los derechos de las personas ya trascienden el derecho a buscar, recibir y difundir información como libertades individuales al de acceder a medios de comunicación pudiendo crearlos y participar en ellos. Martín Barbero (citado por Checa, F. 2012, pág. 17), recurre a la noción la ciudadanía comunicativa: *lo propio de la ciudadanía hoy es el hallarse asociada al “reconocimiento recíproco”, esto es al derecho a informar y ser informado, de hablar y ser escuchado, imprescindible para poder participar en las decisiones que conciernen a la colectividad. Una de las formas hoy más flagrantes de exclusión ciudadana se sitúa (...) en la desposesión del derecho a ser visto y oído, que equivale al de existir/contar socialmente, tanto en el terreno individual como colectivo, en el de las mayorías como de las minorías.*

Esta es la noción que fundamenta un interés creciente en sectores académicos y de la sociedad civil costarricense por un ordenamiento del sistema de medios y las políticas que definen su funcionamiento, bajo principios democráticos. Hemos visto que el marco jurídico costarricense no es propicio para promover este cambio.

El proceso de digitalización de la televisión abierta en Costa Rica ha evidenciado no solo la ausencia de mecanismos para promover un proceso con réditos en

el campo de una comunicación audiovisual plural e inclusiva, sino además un Estado que —a menudo— se sitúa a la orden de los intereses particulares, con un marco normativo obsoleto y en el que prevalece la carencia de políticas públicas.

Los Relatores y representantes de la Libertad de Expresión de las Naciones Unidas y otros entes supranacionales, reunidos el 3 de mayo de 2013 en San José, al suscribir la *Declaración conjunta sobre protección de la libertad de expresión y la diversidad en la transición digital terrestre*, expresaron su preocupación por el hecho de que en numerosos países, *las consideraciones comerciales y políticas han dominado los debates y la formulación de políticas sobre transición hacia la señal digital terrestre en detrimento de los derechos humanos, especialmente aspectos relativos a la libertad de expresión, incluida la diversidad, y la protección de los derechos de espectadores y oyentes.*

En ese sentido, señalaron la necesidad de que los Estados promuevan, en el marco de estos procesos, la igualdad y la diversidad de los medios: *“los Estados deberían asegurar que en los procesos de digitalización se garantice el respeto de la libertad de expresión, incluida la diversidad en las señales, asegurando que el proceso se lleve a cabo de una manera planificada y estratégica, que reporte óptimos beneficios para el interés público, considerando las circunstancias locales”*. También se manifestaron a favor de medidas especiales para evitar que la transición digital terrestre fomente una concentración mayor o indebida de la propiedad o el control de los medios.

El experto uruguayo en temas de regulación y telecomunicaciones, Gustavo Gómez, sostiene que *algunas decisiones regulatorias claves marcan si este proceso significará un impacto positivo para lograr un*

sistema de medios más plural, democrático y diverso o no. Entre ellas están la inclusión de mecanismos para impedir y reducir la concentración indebida de medios, la apertura al acceso a las señales de televisión a nuevos competidores comerciales, y el reconocimiento y promoción a los medios comunitarios y públicos (2014, pág.52).

El país tiene pendiente una agenda amplia en el tema de democratización de las comunicaciones y la implementación de la TDT se presenta como un escenario propicio para avanzar en el debate público y en la definición de un conjunto de políticas de comunicación que aproveche el cambio tecnológico para beneficio de muchos.

Giselle Boza Solano

Abogada y periodista. Coordinadora del Programa de Libertad de Expresión, Derecho a la Información y Opinión Pública (Proledi), docente de la Escuela de Ciencias de la Comunicación Colectiva e investigadora del Centro de Investigación en Comunicación (Cicom) de la Universidad de Costa Rica. Representa al Consejo Nacional de Rectores en la Comisión Mixta de Televisión Digital.

Este capítulo se realizó con el apoyo en la investigación del profesor Óscar Salas y las estudiantes Silvia Carvajal y Jazmín Aikman.