

Televisión Digital Terrestre (TDT) en el debate público

Las oportunidades de la digitalización de la televisión de acceso abierto en el fortalecimiento de la diversidad y del pluralismo mediático

*Aleida Calleja, experta internacional
Coordinadora de Advocacy de OBSERVACOM.*

Tanto la libertad de expresión como el derecho a la información son condiciones para la transparencia, la rendición de cuentas, y el conocimiento de opciones para la formación de opiniones libres que permita una participación informada de la ciudadanía en los sistemas políticos y sociales, por eso se convierten en piedra angular para cualquier proceso democrático y para habilitar el ejercicio de otros Derechos Humanos. Si la ciudadanía está excluida de informar y expresar se suprimen condiciones básicas para participar en la vida pública, si los medios están cerrados y controlados por una élite, las demandas ciudadanas se invisibilizan y tienen el mismo efecto que la censura: el silencio.

Para que en una democracia puedan existir las condiciones necesarias en un debate público robusto es necesario contar con pluralidad de fuentes de información, de acceso libre a esas fuentes y la apertura de los medios de expresión para que diversas voces puedan participar de ese debate. De ahí la importancia de garantizar la libertad de expresión plural y diversa que asegure las mayores posibilidades de circulación de noticias, perspectivas, ideas, opiniones e información. Aún si hay múltiples medios de comunicación, pero si son sólo fuertemente representativos de un grupo social la diversidad se ve limitada. El problema central no es solamente si existen muchos medios o no, sino quién los controla y cómo ese control afecta el debate democrático.

En la actualidad, la indebida concentración en la propiedad de los medios de comunicación se está planteando cada vez más como una de las formas coetáneas de atentar contra la democracia y la libertad de expresión. El reconocido teórico de la democracia y de la protección de garantías constitucionales Luigi Ferrajoli (2011), afirma que el poder económico (empresas) y el poder político pueden confundirse entre ellos, pues cuando controlan demasiados medios de información destruyen la opinión pública al imponer una visión única y se genera una apropiación privada de la esfera pública bajo el intercambio de fidelidad y protección de sus intereses mutuos, anulando de facto la garantía constitucional de la libertad de expresión y de manera categórica afirma que:

“... La concentración de la propiedad de los medios de información no sólo equivale a un poder privado el poder del propietario capaz de limitar la libertad de expresión (el derecho de información en su primer significado). También es un poder político, probablemente el poder político más penetrante e insidioso, que se utiliza para promover intereses mediante la desinformación y la propaganda.” (2004)¹.

¹ Ferrajoli, Luigi. “Libertad de información y propiedad privada. Una propuesta no utópica.” trad. Pedro Salazar Ugarte, Nexos, núm. 316, abril 2004, México.

Por esas posibles consecuencias para la calidad democrática se requiere contar no solamente con medios independientes de los poderes públicos o económicos, sino también contar con un modelo de medios plural y diverso² que procure asegurar que las distintas voces con sus demandas y quejas presentes en la sociedad puedan ser escuchadas.

Para que el pluralismo y la diversidad sean posibles es necesario que los Estados implementen un sistema institucional, a través de regulaciones y políticas públicas que garanticen estas dimensiones de la libertad de expresión, especialmente en sectores como la radiodifusión que por su naturaleza técnica de uso del espectro radioeléctrico plantea una limitación en su acceso. Sin embargo, en la región latinoamericana el abordaje de los temas regulatorios y de política pública en radiodifusión suelen verse centralmente como decisiones técnicas y mercantiles eludiendo la relevancia que la regulación tiene sobre la deliberación pública, la libertad de expresión, el derecho a la información, el pluralismo, la diversidad, la participación política y otros Derechos Humanos.

Durante mucho tiempo los gobiernos de la región evadieron la posibilidad de integrar a nuevos actores en la radio y la televisión bajo el argumento de la falta de espectro, lo que imponía fácticamente una barrera de entrada, pero los recientes procesos globales de transición digital, en especial en la televisión digital terrestre (TDT), han dado una oportunidad para el incremento de frecuencias disponibles posibilitando que los modelos altamente concentrados de comunicación puedan abrirse.

Bajo esta premisa es que desde la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información, se enfatizó que la transición digital era una oportunidad invaluable de los Estados para fortalecer la diversidad mediática, ya que la ganancia espectral permitiría contar con más frecuencias para superar el problema del sistema analógico: la falta de espectro, un bien finito y limitado, pero dicha apertura ha encontrado fuertes resistencias por parte de los actuales operadores en la medida que implica abrir mercados ya repartidos, pero también porque conlleva una redistribución de intereses políticos y sociales frente a grupos que tradicionalmente han tenido una fuerte influencia para la definición de las regulaciones y política públicas del sector.

Por ello el avance de la TDT implica no solamente la determinación de factores técnicos y económicos, sino que implica también la determinación de opciones políticas que afectan a toda una sociedad, pues la radiodifusión es tan sólo una plataforma tecnológica para ejercer la libertad de expresión que tiene una relación directa con la calidad democrática y la distribución del poder en la esfera social.

La TDT y las posibilidades de cambio.

Todos los estándares tecnológicos digitales compactan las frecuencias de la televisión generando una ganancia espectral que permite diferentes modelos de negocio, ya sea por la ganancia de la calidad de imagen y sonido (alta definición o HD High Definition por sus siglas en inglés) utilizando el mismo canal; dividiendo el ancho de banda de un canal que consta de 6 Megahertz (Mhz) para que de un mismo

² Entendiendo el pluralismo como la posibilidad de que distintas fuerzas sociales, ciudadanos, representantes de sectores de la sociedad, entre otros, puedan hacerse oír; y la diversidad como una extensa variedad disponible de fuentes de información, que permiten establecer mecanismos de corrección de las asimetrías en el acceso a la información para que puedan convertirse en oportunidades de expresión para todas las personas (Hornelas Pineda, 2015: 231).

canal puedan aprovecharse hasta 4 señales nuevas con calidad analógica. El número de nuevas señales depende de cuantas señales se emitirán en HD que ocupa más ancho de banda, a esta multiplicación de señales desde un mismo canal se le conoce como multicasting o multiprogramación. Además por la compactación del espectro es posible contar con nuevos canales.

El espectro radioeléctrico es, como ya se mencionó, un bien finito, escaso y caro, su escases hace que el dividendo digital (el espectro liberado) sea sumamente codiciado para poder ofrecer servicios móviles de banda ancha y telefonía, uno de los negocios a escala mundial de mayor crecimiento, tal es el caso de la banda del 700 Mhz, donde opera la televisión analógica en el caso del continente americano. Esta banda permite menores costos de operación y una óptima cobertura de banda ancha móvil en todas las geografías con la tecnología LTE (Long Term Evolution) mejor conocida como Internet 4G o de cuarta generación.

La digitalización del espectro junto con el desarrollo de la fibra óptica han traído como consecuencia la llamada convergencia tecnológica, que es la posibilidad de dar varios servicios a través de una sola plataforma tecnológica. En el caso de la televisión por cable o satelital es posible dar el triple play o cuádruple play (TV, internet, telefonía fija y móvil), siendo hasta el momento la plataforma que más potencial tiene para la convergencia. En el caso de la TDT, además de las características mencionadas también puede dar lugar a servicios agregados de video bajo demanda, servicios de titulación, recibir la señal en dispositivos móviles, entre otros.

Bajo las ventajas del acceso universal a una oferta más variada de señales vía la televisión abierta, que a diferencia de la de cable o satelital es gratuita, de la ganancia de canales o frecuencias para dar entrada a nuevos actores en los sistemas televisivos como oportunidad para el pluralismo, de la posibilidad de nuevos esquemas de negocio, incluyendo el aumento de la producción audiovisual ante la multiplicación de señales y la posible interactividad de la TDT de alta definición, es que se promocionó a la TDT como parte necesaria para el acceso a la Sociedad de la Información, principalmente en aquellos países como en Latinoamérica donde el acceso a la banda ancha y el internet aún son limitados para la mayor parte de la población.

El desarrollo de los diferentes estándares tecnológicos en radiodifusión corrió a cargo de empresas y países desarrollados en función de su ingreso a los distintos mercados del mundo y de los intereses de los de radiodifusores, operadores de telecomunicaciones, fabricantes de equipo y software, por lo que la definición por parte de los distintos gobiernos del estándar a adoptar para la TDT no es neutral y tiene implicaciones económicas, legales, políticas y sociales.

El lobby que las empresas emprendieron con los gobiernos para la determinación del estándar no se encuentra lo suficientemente documentado, pero algunos autores sostienen las presiones existentes en su momento de empresas como Telefónica, Telecom, Movistar, Nokia, Siemens y Philips o de las grandes empresas de televisión como Globo en Brasil o Televisa en México ante gobiernos para adoptar un estándar determinado.

Las promesas de la TDT han estado entonces condicionadas a intereses con características globales, pero también a los intereses de empresas nacionales de TV y los gobiernos, por lo menos en América Latina, que han centrado sus decisiones en la elección del estándar, en los tiempos de transición para pasar de las señales analógicas a las digitales y en la cobertura universal para que la mayor parte de la población

tenga los aparatos receptores (televisiones digitales o decodificadores) para recibir las señales digitales, más que en las posibilidades de fortalecer la libertad de expresión y el pluralismo como oportunidad de cambio.

A la posibilidad de contar con nuevos actores y contenidos por la multiplicación de señales, surgió la contradicción de que esa ganancia de espectro se les dio automáticamente a los mismos operadores de televisión a través de los llamados canales espejo durante los periodos de transición para poder transmitir en análogo y digital al mismo tiempo en la mayor parte de los países de América Latina (OBSERVACOM, 2016).

Respecto de la multiprogramación para tener nuevas señales con contenidos diversos y fomentar las producciones locales, regionales y nacionales en algunos casos se han dejado en manos de los mismos operadores, incluso utilizando las nuevas señales para emitir la misma programación de canal principal pero de manera diferida. Ver los mismos contenidos pero en alta definición no es lo mismo que diversidad.

Sobre la posibilidad de aumento de oportunidades para que se diera paso al pluralismo y la diversidad en sistemas de medios altamente concentrados, se abrió también la amenaza de una mayor consolidación de la concentración mediática en la producción y distribución de bienes y servicios.

Ante este escenario, la discusión en la región latinoamericana se ha centrado por parte de la academia y la sociedad civil en las definiciones regulatorias y de política pública de los Estados para que la transición a la TDT se convierta en una oportunidad para la libertad de expresión, el pluralismo, la diversidad y la inclusión.

De acuerdo a la Relatoría de Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en su informe sobre Estándares sobre libertad de expresión y la transición de la TV digital, los Estados deberían considerar este cambio tecnológico como *"una oportunidad para incrementar la diversidad de voces y habilitar el acceso de nuevos sectores de la población a los medios de comunicación. Uno de los objetivos del proceso de implementación de la televisión digital debería ser lograr un sistema de medios televisivo más diverso y plural que el existente con las tecnologías analógicas"*.

Asimismo, señala que *"los gobiernos y los reguladores nacionales deben adoptar políticas públicas para aumentar la diversidad de medios, el pluralismo de contenidos y evitar la concentración en la radiodifusión (...). En estas nuevas condiciones, es posible y deseable que la regulación y los planes de implementación de la televisión digital habiliten el ingreso de nuevos operadores de televisión, tanto en el sector público, como comunitario y comercial"*.

En resumen, lo que se plantea es que a la hora de diseñar e implementar regulaciones y políticas públicas para la transición digital los Estados deberían de tener como marco de referencia un enfoque basado en los Derechos Humanos.

Estándares Internacionales sobre la transición a la TDT.

Accesibilidad material.

En los Estándares de Libertad de Expresión para la Transición a una Televisión Digital Abierta, Diversa, Plural e Inclusiva de la CIDH (2015), apunta que los costos y la complejidad de la transición digital y sus implicaciones en la diversidad y el pluralismo, exigen considerar atentamente la regulación sobre los procedimientos y acceso a las redes y equipos para la transmisión de las señales digitales de manera tal que no se convierta en una barrera indirecta a la libertad de expresión, tanto para los actuales operadores como para los nuevos, por lo que se debería considerar la posibilidad de adoptar un modelo total o mixto de acceso y gestión de las infraestructuras de transmisión de televisión digital por parte de empresas que sean distintas a las personas o empresas autorizadas a prestar servicios de televisión (CIDH, 2014: párr. 106).

Esto permite que sectores tradicionalmente excluidos puedan aprovechar no solamente la ganancia espectral, sino también para:

- a) Que exista una red de transmisión de las señales de televisión digital abierta a nivel nacional, con el objetivo de facilitar el acceso de los diversos operadores a las nuevas tecnologías y optimizar el uso de espectro.
- b) El deber de transporte por parte de los operadores de redes de TDT o titulares de servicios de TDT que también sirve como un mecanismo para reducir posiciones dominantes. Este deber, conocido como must carry permite el transporte de otras señales y contenidos en favor de emisoras públicas, comunitarias o comerciales de alcance local, que no disponen de recursos económicos para tener un acceso propio a equipos y redes de transmisión.
- c) Que los operadores de servicios limitados de televisión puedan difundir en la región o localidad en que operen, y siempre que sea técnicamente factible, a lo menos cuatro canales regionales, locales o de carácter comunitario en sus respectivas barras programáticas.
- d) Que las empresas estatales de telecomunicaciones y operadores de televisión pública puedan compartir su infraestructura con emisoras comunitarias e incluso comerciales y otras señales públicas.
- e) Habilitar el uso compartido de un canal entre varias organizaciones comunitarias o sin fines de lucro, para facilitar el acceso de emprendimientos sociales sin capacidad económica para acceder al uso de un canal en exclusiva, el acceso al uso de dicha frecuencia compartida puede realizarse mediante llamados públicos y abiertos a propuestas de programación comunitarias.
- f) El regulador debería establecer las condiciones para que todas las categorías de operadores de televisión puedan acceder a la tecnología digital, cuidando no dar preferencia indebida a un operador comercial sobre otros. Los gobiernos deben abstenerse de dar preferencia o facilitar la transición a la tecnología digital sólo para las emisoras estatales o solo a un grupo particular de operadores privados
- g) Considerar la aprobación de fondos públicos para apoyar el acceso a la infraestructura necesaria, estímulos fiscales o apertura de créditos accesibles para que otros titulares de TDT o los operadores de redes de transmisión deban transportar las señales comunitarias, a precios accesibles o sin costo.
- h) Establecer condiciones de uso justo, transparente y no discriminatorio tales como precios apropiados, públicos y accesibles, tomando en cuenta las características particulares de los medios comunitarios y públicos.

(CIDH, 2014: párrs. 101, 113, 117,119, 121, 137 y 139).

Como puede observarse, la accesibilidad material esta fincada tanto en el soporte de infraestructura técnica (estatal y privada) como en recursos económicos estatales que implican la obligación de los Estados para reservar presupuesto público para tales efectos.

En el mismo sentido la Relatoría de la CIDH ha manifestado que:

“La digitalización de la radiodifusión permitirá contar con más señales de televisión. Pero más canales no se traducirán en diversidad si producen más de lo mismo. En este sentido, las normas de competencia no son suficientes para asegurar la diversidad cultural y el pluralismo informativo en los medios en el sector de la televisión digital. Por ello, además de la promoción de una diversidad de medios, los Estados también deberían considerar adoptar políticas públicas activas para promover la diversidad de contenidos audiovisuales dentro de los propios medios de comunicación...” (CIDH, 2014: párr. 25).

Así, no basta con tener muchos medios de comunicación o contar con imagen de alta definición si los contenidos e informaciones son más de lo mismo, aún cuando se cuente con medidas para la inclusión y promoción de medios sociales, comunitarios, indígenas y públicos, se requieren de otras medidas para impulsar la diversidad de contenidos tales como fomentar la producción independiente y permitir mecanismos de financiamiento alternativos a medios no lucrativos para su desarrollo, para que por un lado los medios estén disponibles a todos sin discriminación para dar a conocer el pensamiento propio, como por otro lado para que la sociedad en su conjunto tenga disponibilidad y suficiencia de información y contenidos para materializar el derecho a la información plural y diversa.

Accesibilidad física, reserva del espectro.

El acceso a las frecuencias radioeléctricas es un prerequisite indispensable para poder ejercer la libertad de expresión en la televisión abierta. Como medida positiva para fomentar el pluralismo y la representación de los diversos sectores de la población, organismos han recomendado a los Estados establecer reservas del espectro para la inclusión de medios comunitarios, indígenas y otros no lucrativos, sobre todo en aquellos contextos donde el sector comercial tiene mucho más presencia que el resto de los sectores, como una forma de equilibrar las asimetrías.

Al respecto el Sistema Universal de Derechos Humanos (SUDH) y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) a través de sus Relatorías de Libertad de Expresión y de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y La Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, han sido enfáticos en las previsiones que deben hacer los Estados sobre reservas del espectro para ciertos sectores generalmente excluidos y apuntan el necesario establecimiento de procedimientos especiales para que efectivamente puedan acceder a las licencias, con el fin de generar oportunidades equitativas y una igualdad material para ejercer la libertad de expresión a través de esta plataforma tecnológica.

Esta medida está encaminada a remover los obstáculos que impiden que ciertos sectores sociales puedan acceder a los medios de comunicación. Dispone específicamente que ciertas frecuencias sean reservadas para el uso de medios comunitarios y otros sin fines comerciales. Esta reserva incluye el llamado dividendo digital y su previsión para la radio y la televisión digital. (Declaración Conjunta 2007, párr. 2) (CIDH, 2009: párrs. 37 y 109) (CIDH, 2014: párrs. 91 y 133) (UN, 2010).

Disponibilidad para la diversidad de contenidos, fomentar la producción independiente.

En la Declaración Conjunta de los Relatores de Libertad de Expresión sobre Diversidad en la Radiodifusión se considera la necesidad de apoyar la producción de contenido diverso a través de la promoción de la producción independiente, incluso requiriendo a los medios públicos una cuota mínima de pantalla en su programación de dicha producción (Declaración Conjunta, 2007: párr. 2), de esta manera se permitiría una mayor diversidad de ideas, informaciones y perspectivas.

Posteriormente las mismas Relatorías en su Declaración Conjunta sobre Protección de la Libertad de Expresión y la Diversidad en la Transición Digital Terrestre reafirman estas medidas de manera más concreta al recomendar a los Estados:

- Contemplar recursos financieros disponibles dentro del sistema de radiodifusión en su totalidad, incluidos todo tipo de subsidios públicos o cruzados, para brindar apoyo a la producción de contenidos nuevos.
- La posibilidad de brindar fondos públicos para el desarrollo de nuevos contenidos o canales. (Declaración Conjunta, 2013: g) iv y vii)

Por su parte la Relatoría de Libertad de Expresión de la CIDH también insta a los Estados para adoptar medidas en el proceso de la transición digital a través de la promoción de la diversidad de la programación en los operadores; la descentralización geográfica de la producción de contenidos, que aliente un debate crítico y una mayor participación democrática de personas pertenecientes a todas las comunidades y generaciones, a través de la creación de fondos públicos concursables para la producción y emisión de contenidos audiovisuales; así como establecer mínimos exigibles de producción nacional, local o independiente como cuotas de pantalla.

Respecto de los medios públicos, por la importancia que revisten este tipo de medios para el pluralismo, organismos refieren la obligación de los Estados para asegurar que los medios públicos cuenten con fondos suficientes y estables, los cuales deben de estar establecidos por ley como medida de protección ante injerencias arbitrarias de los sectores gubernamentales y privados, así como implementar mecanismos innovadores de financiamiento y con un presupuesto que sea garantizado por adelantado para periodos de varios años y que sea ajustado de acuerdo a la inflación (CIDH, 2009: párr. 93) (Declaración Relatores, 2007)

Los Relatores Especiales de Libertad de Expresión han manifestado su especial preocupación “*por el aumento de una serie de amenazas a la viabilidad de la radiodifusión de servicio público en diferentes países, lo que disminuye su capacidad para alcanzar su potencial de contribuir a la diversidad de los medios de comunicación*” (Declaración Conjunta, 2007: 1), por lo que han enfatizado la necesidad de garantizar que la televisión pública permanezca en el nuevo entorno digital, desarrollando un entorno legal y políticas públicas activas para que puedan realizar la transición de manera rápida y efectiva, así como ampliar, mejorar y diversificar sus servicios a la población.

Entre las medidas que la CIDH y los Relatores de Libertad de Expresión han recomendado para fortalecer la televisión pública están:

- El establecimiento de reglas de must-carry para que los operadores de redes públicas o privadas de transmisión de TDT y los operadores de televisión de paga transporten gratuitamente las señales públicas.
- Destinar recursos tanto en la producción de contenidos como para asegurar la operación y la cobertura nacional, incluyendo el apoyo a la producción y emisión de contenidos de televisión de interés público desarrollado por operadores sin ánimo de lucro de carácter educativo y cultural.

Participación de la sociedad en las definiciones a la transición digital.

La participación desde un enfoque de Derechos Humanos reconoce a las personas como sujetos de derechos y no como meros beneficiarios de las acciones de gobierno, o como beneficiarios de bienes materiales a cambio de su subordinación política (clientelismo), esto es especialmente importante para combatir las desigualdades de personas y grupos que de origen están en desventaja para hacer escuchar sus demandas. Afectadas en sus derechos, pueden aportar información y experiencia sobre sus problemas incluso con propuestas de solución que se deben de combinar con el conocimiento técnico-científico para una visión más integral de la política.

La participación en el diseño de la política pública en radiodifusión, es no solamente un componente deseable sino indispensable, en la medida que puede apoyar de manera decidida en la reducción de las desigualdades. Los organismos internacionales plantean la participación como parte de la obligación de los Estados para asegurar que las decisiones sobre la transición digital terrestre se adopten en un marco de transparencia y plena consulta en todo el proceso, que permita escuchar los intereses de todos los actores relevantes, no solamente los empresarios del sector sino también las organizaciones de la sociedad civil, a fin de que sean tomadas en cuenta sus opiniones para que en las normas y planes se garanticen el pluralismo, el acceso público a una amplia variedad de programas y la protección de los intereses de la población en particular de las minorías y grupos vulnerables (Declaración Conjunta, 2013) (CIDH, 2014).

Además incluyen la necesidad de contar con un órgano colegiado cuyos miembros sean elegidos a través de un proceso de designación transparente, que permita la participación ciudadana y guiado por criterios de selección previos y objetivos de idoneidad, con independencia del gobierno y del poder económico (CIDH, 2009).

El fortalecimiento de los mecanismos de participación permite a las instituciones conocer de primera mano el origen de los problemas y las necesidades a resolver para ampliar o reorientar su gestión, además de que dota una mayor legitimidad a las acciones a implementar. Esto no estará exento de conflictos y tensiones, porque en el sector juegan intereses contrapuestos e incluso antagónicos.

Transparencia y rendición de cuentas.

Tanto la transparencia como la rendición de cuentas funcionan como mecanismos ciudadanos de control del poder político, como para la exigibilidad del cumplimiento de los derechos ciudadanos y de los temas de la esfera pública que implican los intereses de los diferentes sectores de la sociedad.

Los organismos internacionales han determinado que la transparencia debe ser el sello distintivo de los esfuerzos de las políticas públicas en el área de la radiodifusión. Esto es especialmente relevante en

términos del pluralismo y para prevenir la concentración indebida cruzada, horizontal o vertical de medios, por lo que se deben adoptar estrictos requisitos de transparencia sobre la propiedad de los medios de comunicación. La transparencia permite conocer a la sociedad cuando una empresa controla los distintos niveles de contenidos e información³ (Declaración Conjunta, 2007) (CIDH, 2014).

Además de transparentar estructuras de financiamiento y de influencia de los medios, los Estados deben asegurarse de educar al público respecto a la importancia de entender cómo están financiados y fomentar el pensamiento crítico en cuanto a la manera en la que el contenido editorial está desarrollado y cómo puede reflejar las convicciones o inclinaciones de los dueños de los medios de comunicación, lo que se conoce como alfabetización audiovisual (UN, 2014: párr. 68).

La máxima publicidad también abarca autorizaciones de radiodifusión para todos los actores, disponibilidad y gestión del espectro, para saber si está gestionado con criterios democráticos, con oportunidad de acceso para todos, especialmente cuando se considera la posibilidad real de apertura a nuevos operadores de televisión digital o para el establecimiento de las reservas para distintos tipos de medios. Se deben establecer mecanismos periódicos de rendición pública de cuentas sobre su gestión con criterios de evaluación (CIDH, 2009) (CIDH, 2014).

En cuanto a los mecanismos legales de exigibilidad en radiodifusión se requiere que el marco jurídico sea lo suficientemente claro como para evitar acciones arbitrarias y establecer públicamente criterios claros, objetivos, transparentes para exigir que las decisiones se fundamenten y se difundan públicamente y permitir el estricto control judicial de las decisiones del órgano de aplicación que debe tener independencia del poder político y económico.

Los mecanismos debieran contemplar la realización de audiencias en las que pueda escucharse la opinión del público, garantizar el derecho a acceder a una decisión fundada, y en un plazo razonable respetando las garantías del debido proceso, con recursos idóneos y efectivos para controvertir las decisiones administrativas que comprometan la libertad de expresión. Normas vagas o ambiguas favorecen potenciales actos de arbitrariedad que pueden ser discriminatorias en la radiodifusión (Declaración Conjunta, 2013) (CIDH, 2009) (CIDH, 2014).

El proceso de transición digital es muy desigual en la América Latina. Mientras México fue el primer país en realizar el apagón analógico en diciembre de 2015, la mayoría de los países han comenzado hace muy poco el encendido digital y están en plena etapa de transición. Hay incluso muchos países, principalmente de Centroamérica y el Caribe pero también algunos de Sudamérica, que apenas están definiendo sus planes de implementación, en algunos de ellos ha habido avances en concordancia con

³ La transparencia permite conocer a la sociedad cuando una empresa controla los distintos niveles de contenidos e información a través de la producción en prensa, de libros, películas y estudios de producción de televisión; la distribución de redes y empresas de cable; la difusión de información a las personas por empresas telefónicas, televisión de paga y abierta y la radio (concentración vertical), o bien cuando una misma empresa controla todas o la mayor parte de redes de distribución de información a los consumidores en un determinado espacio, impidiendo que otros competidores desarrollen sus actividades por su posición dominante (CIDH, 2004: párrs. 27, 28).

los estándares internacionales en la materia, en otros (la mayor parte) se ha desaprovechado la oportunidad para fomentar el pluralismo y la diversidad⁴.

Del análisis regional general que hemos realizado desde OBSERVACOM es posible resumir la situación de la siguiente manera: varios de los países están perdiendo la oportunidad de fomentar el pluralismo y la diversidad en la televisión abierta al replicar la estructura de uso de espectro existente y otorgar el ahorro de espectro generado por la digitalización a los mismos operadores actuales. En situaciones donde ya existía una concentración indebida en el entorno analógico, la digitalización no sólo promueve un sistema de medios televisivo más diverso sino que consolida o agudiza esta realidad (Perú, Panamá); además de mantener el statu quo actual de los operadores existentes, en algunos países no se ha habilitado la entrada de nuevos operadores comerciales de televisión, aun existiendo nueva disponibilidad de espectro (Brasil, Venezuela).

En otros países, no obstante, se habilitaría el ingreso de operadores comunitarios y públicos (Bolivia) mientras que otros ampliarían la diversidad en los tres sectores de medios como así también de medios comerciales (Uruguay, Argentina, Chile, México), incluso estableciendo reservas de espectro para la televisión comunitaria (Uruguay, Bolivia, Ecuador, Chile y Argentina). En la mayoría de países los medios públicos no tienen el suficiente apoyo para realizar el tránsito a la televisión digital, tanto en los aspectos tecnológicos y de infraestructura, como para hacer frente a los desafíos de funcionamiento y producción audiovisual resultantes de la digitalización. Ello debilita a un actor clave para asegurar la diversidad del sistema de medios. En algunos países la digitalización ha posibilitado un mejor desarrollo de los medios de gestión estatal (Perú, Argentina).

A pesar de todas las recomendaciones al respecto, en la mayor parte de los casos las políticas públicas sobre TV digital siguen diseñándose sin la activa participación de la sociedad civil y los actores involucrados y, aunque existen algunos ejemplos de consultas públicas virtuales (Uruguay, México), estas no son vinculantes ni suficientes.

Como mencioné anteriormente en algunas zonas como en Centroamérica, los gobiernos recién están tomando provisiones para su transición lo cual puede ser aprovechado por la sociedad civil y la academia para impulsar un debate sobre las regulaciones y políticas públicas que garanticen de manera más decidida la libertad de expresión, la diversidad y el pluralismo.

⁴ Al respecto se puede consultar el Informe del Observatorio Latinoamericano de Regulación, Medios y Convergencia (OBSERVACOM), sobre los procesos de transición a la Televisión Digital en América Latina, información disponible en: <http://www.observacom.org/indicadores-para-monitorear-el-proceso-de-transicion-de-la-tv-digital-en-america-latina/>