



Universidad  
Carlos III de Madrid



Documento publicado en:

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

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



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

## Capítulo 5

# Estados Unidos: una transición enmarañada en un complejo mercado televisivo \_\_\_\_\_

*Ana I. Segovia Alonso*

**E**l mercado televisivo de Estados Unidos de Norteamérica (EE. UU.) es uno de los más grandes del mundo. Casi la totalidad de los hogares dispone de televisor, concretamente 115,9 millones de un total de 117,2 (TBA, 2011), con una media de 2,5 aparatos por hogar (Nielsen, 2011). La facturación de 2009 se estimó en 100.200 millones de euros, de un total global de casi 269.000 millones. La suma facturada ese año provino tanto del mercado publicitario (44.700 millones de euros) como de las suscripciones de la televisión de pago (55.100 millones), con un escasísimo porcentaje de financiación pública (400 millones) (IDATE, 2010: 155). Estos últimos datos ponen de relieve la importancia del mercado de la televisión de pago en el país, que en 2009 llegó al 88,8% del total de hogares con televisión. El porcentaje de hogares que dependen en forma exclusiva de la señal en abierto se calcula en torno al 10%, según Nielsen (FCC, 2011).

Especial relevancia en el mercado de la televisión de pago posee el sector del cable, que en 1999 llegaba al 70,7% de los hogares con televisión. Sin embargo, la presencia de los cableoperadores se ha visto mermada en la última década por el empuje de la distribución de señales vía satélite, que aumentó su alcance en los últimos años hasta conseguir el 30,2% de los hogares con televisión (TBA, 2011), el desembarco de las empresas de telecomunicaciones en la presta-

ción del servicio televisivo y la severa recesión económica.<sup>1</sup> De tal modo que la penetración de la televisión por cable disminuyó casi diez puntos hasta alcanzar el 60,7% de los hogares en 2009.

Por otra parte, a la hora de referirnos a las estaciones de televisión en EE.UU. hay que diferenciar entre las de alta potencia (*full-power television*), a las que aludiremos fundamentalmente, y las de baja potencia (*low-power television*), que tienen una prioridad secundaria respecto de las posibles interferencias que se puedan suscitar con una estación de alta potencia existente o futura. Con respecto a las de alta potencia, la Comisión Federal de Comunicaciones, más conocida por sus siglas en inglés FCC, estableció su número, en diciembre de 2010, en 1.390 estaciones comerciales y 391 no comerciales, es decir, un total de 1.781 estaciones operativas. A éstas hay que añadir otras 7.240 estaciones de baja potencia, la mayoría de las cuales se limita a amplificar una señal de alta potencia.

Nos encontramos, pues, ante un mercado televisivo estructuralmente muy complejo que mueve grandes sumas de dinero, con actores privados (estaciones de televisión, *networks* de programación, operadores de cable y satélite, y empresas de telecomunicaciones) con gran capacidad de presión e intereses en ocasiones encontrados.

## El statu quo analógico: *networks* y particularidades del mercado

El régimen de la radiotelevisión en EE.UU., originado en la década de 1920, se ha mostrado sorprendentemente resistente al cam-

<sup>1</sup> Los datos del primer trimestre de 2011 reflejan esta tendencia, en la que se observa una caída de suscriptores en el caso de las empresas proveedoras de cable (59,6 millones de hogares frente a los 64,9 del primer trimestre de 2008), mientras el resto de modalidades de pago han seguido experimentando una rentabilidad elevada a pesar del impacto de la recesión económica: el sector de la televisión por satélite pasa en esos tres años de 30,9 millones de hogares suscritos a 33,6; y las empresas de telecomunicaciones aumentan sus clientes de 1,7 millones a 7,3 (SNL Kagan, 2011). Incluso se empieza a observar un ligero descenso en la suscripción en los datos totales.

bio pese a las transformaciones políticas y tecnológicas que se han ido produciendo.

La televisión siguió la estela dejada por la radio durante los años anteriores, lo que supuso la conformación de un régimen privado y comercial, guiado, a su vez, por unas políticas de comunicación sustentadas en el fomento a la competitividad, la diversidad y el localismo. Por tanto, al igual que en el caso de la radio, se siguió la premisa de la FCC –agencia reguladora independiente en la que el Congreso delega sus poderes en lo que respecta a las comunicaciones– en el sentido de que la mejor opción sería siempre una televisión de propiedad y gestión local. En consecuencia, el país se dividió en diferentes “mercados”, y hoy, siguiendo la clasificación de la compañía Nielsen, existen 210 *designated market areas* o DMAs.

No todos los mercados televisivos son igual de importantes, y su posición en el *ranking* depende del número de hogares con televisión que acaparen. En este sentido, los primeros 26 mercados abarcan más del 50% de los hogares con televisión existentes (Nielsen, 2010). Asimismo, estos mercados tampoco albergan el mismo número de emisoras: según señala la FCC (2010), los DMAs con más de un millón de hogares con televisión tienen una media de 16 estaciones de alta potencia; mientras que aquellos con menos de un millón poseen una media de seis.

A fin de proveer de contenidos a las estaciones locales, surgieron las redes de programación, denominadas en inglés con la palabra *networks*, dotando de una de sus características más particulares al sistema televisivo estadounidense, en el que las estaciones de televisión son locales y la programación de alcance nacional depende básicamente de su afiliación a una de esas *networks*. Las *networks* ofrecen un número determinado de horas de programación diaria, mientras el resto del tiempo de emisión es completado por cada emisora afiliada con programas de producción propia o comprados en el mercado de la sindicación.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Denominación del mercado de venta de derechos de emisión televisiva. Este término define la actividad de comercialización de programas originales (*first-run syndication*) y de redifusión (*off-network syndication*) por parte de cadenas afiliadas o independientes.

Las tres *networks* clásicas, creadas a imagen y semejanza de sus hermanas radiofónicas, son *National Broadcasting Company-NBC*, hoy en manos de Comcast (51%) y General Electric, *Columbia Broadcasting System-CBS*, controlada por los mismos que Viacom, y *American Broadcasting Company-ABC*, propiedad en la actualidad de The Walt Disney Company. En 1969 se sumó la Public Broadcasting System (PBS), una corporación privada no lucrativa formada hoy día por 352 estaciones, no comerciales y educativas. En la década de 1980, un aumento del número de estaciones comerciales favoreció, hacia 1986, el surgimiento de la cuarta *network*: *Fox TV*, puesta en marcha por News Corp. (Segovia, 2006).

Las cuatro *networks* dominan la programación diaria y el *prime time*, aunque su cuota de mercado ha ido erosionándose de manera continuada a partir de la eclosión de las señales de televisión de pago (aunque no debemos olvidar que sus propietarios pueden llegar a coincidir) y del surgimiento de nuevas *networks* en abierto. Estas últimas son reflejo tanto del proceso desregulatorio iniciado en la década de 1980, que culmina con la Ley de Telecomunicaciones de 1996, como de las transformaciones del propio mercado televisivo, evidenciadas en el aumento paulatino de estaciones de televisión y en el interés por nuevos sectores demográficos en crecimiento, como es el caso de la audiencia de origen latino. En este sentido, se destaca la aparición, a partir de la segunda mitad de la década de 1990, de *networks* como *WB* (Time Warner) y *UPN* (Viacom), fusionadas en 2006 en *The CW* (propiedad conjunta de Time Warner y CBS); *PAX TV* (hoy *Ion*); *MyNetwork TV* (*MTN*, News Corp.); y el auge de *networks* latinas como *Univisión*, dueña también de *Telefuturo*, y *Telemundo*, comprada en 2002 por la NBC (Segovia, 2006).

Por lo señalado, a la hora de abordar el proceso de transición a la TDT, no sólo es fundamental considerar la participación de las instituciones públicas (Congreso, FCC, National Telecommunication and Information Agency), sino también de un buen puñado de actores privados, entre los que se incluyen los grupos propietarios de *networks* de programación destacadas (dueños, asimismo, de señales de cable y de emisoras de televisión), los dueños de estaciones de televisión local, los operadores de cable, las empresas de telecomunicaciones y

los fabricantes de equipos, así como las distintas asociaciones que los agrupan, entre las que se destacan la National Association of Broadcasters (NAB), por encima del resto, la National Cable and Telecommunications Association (NCTA) y la Consumer Electronics Association (CEA).

## La transición hacia la TDT

El sistema estadounidense está diseñado para evitar injerencias gubernamentales arbitrarias a través de una estricta división de poderes y de un control altamente burocratizado de sus actuaciones, ejemplificado en la separación entre el poder ejecutivo, las dos cámaras legislativas, igualmente importantes, y el poder judicial. Esta fragmentación ofrece múltiples posibilidades de presión –y veto– a los diferentes grupos de presión. A esto se añade la poca disciplina de partido entre las filas de diputados y senadores, puesta de manifiesto especialmente en las cuestiones que atañen al sector de los medios de comunicación, debido a su relación con los radiodifusores locales, vínculo del cual depende su visibilidad en sus respectivos distritos electorales (Galperin, 2004).

Asimismo, la enrevesada toma de decisiones se ve acentuada por la burocratización de la FCC a la hora de actuar. El procedimiento habitual para que la FCC apruebe una normativa es altamente complejo, ya que incluye notificaciones e informes previos, y, consecuentemente, extendido en el tiempo. Su dependencia de documentos externos y datos objetivos que puedan ser defendidos ante una posible revisión judicial o ante el Congreso, atenaza aun más su actuación (Segovia, 2009).

Por todo lo señalado, la introducción de la TDT en EE.UU. ha estado marcada por una escasez de coherencia y de coordinación de las acciones desarrolladas.

Ahora bien, si se piensa que la etapa de desregulación generalizada en la cual se fraguó la implementación de la TDT tendría reflejo en una escasa intervención gubernamental, lo cierto es que ha ocurrido lo contrario: las decisiones administrativas han determinado desde el estándar tecnológico elegido hasta el cronograma

marcado para el apagón analógico, pasando por el reparto de recursos –el más importante de ellos, qué duda cabe, el espectro radioeléctrico– (Galperin, 2004: 55; Prado y García, 2003: 3). Ilustra esta cuestión, por ejemplo y como se explica más adelante, cómo a la hora de elegir el estándar de la TDT se confió inicialmente en la industria y las fuerzas del mercado, dilatando el proceso para favorecer un acuerdo, siendo finalmente necesaria la intervención administrativa para avanzar.

De este modo, la transición hacia la TDT se ha llevado a cabo con notables acelerones promovidos por la FCC, incitada a su vez por la presión del Congreso para liberar (léase subastar y recaudar) parte del espectro radioeléctrico, y frenazos protagonizados por los operadores privados para llegar a acuerdos que no perjudicaran sus intereses. La descentralización política y la fragmentación de los intereses de la industria mencionados han hecho que la transición no sea fácil, ni mucho menos rápida.

## La elección del estándar

La TDT llega a EE.UU. de la mano de la alta definición y su intento por revitalizar la industria electrónica nacional. Y será impulsada definitivamente por el desarrollo de la agenda política de la Administración Clinton-Gore (1993-2001) en torno a la National Information Infrastructure (NII) y sus planes para la expansión de las nuevas tecnologías de la información como herramientas para el desarrollo social y económico del país. En el mar de fondo siempre está presente otro aspecto fundamental: la necesidad de liberar frecuencias del espectro radioeléctrico para generar nuevas oportunidades comerciales (Castañeda, 2007). De hecho, Galperin (2004) relata cómo los radiodifusores comienzan a hablar de la alta definición y otros servicios de televisión avanzada justo después de que una coalición liderada por Motorola solicitara a la FCC, en 1985, que se liberara espacio del espectro radioeléctrico sin utilizar de la frecuencia ultraalta (UHF) para ser empleado en otros usos.

Dos años después, en 1987, aparece la primera referencia en un documento de la FCC sobre servicios de televisión avanzados, que congela cualquier nueva asignación de frecuencias en UHF y da forma a un comité asesor. En la elección del estándar será fundamental la labor de este comité, el Advisory Committee on Advanced Television Service (ACATS), que cuenta con una presencia mayoritaria del sector radiodifusor además de funcionarios gubernamentales, y del Advanced Television Systems Committee (ATSC), foro empresarial creado años antes en el que participan la NAB y representantes que pasarán a integrar también el ACATS.

Si bien en un principio se barajó la opción de utilizar el estándar japonés analógico en alta definición, la presión de la American Electronic Association (AEA), que veía peligrar su cuota de mercado nacional e internacional si el estándar no era patentado por empresas estadounidenses, hizo que se consideraran otras opciones. Asimismo, comenzó a inyectarse dinero para investigación y desarrollo desde el Pentágono, y se propusieron en el Congreso incentivos fiscales para proyectos sobre televisión en alta definición (Galperin, 2004).

A partir de 1990, la FCC pasó a liderar todas las actuaciones referentes a la TDT. La primera de éstas, fundamental, fue la opción por un sistema tecnológico no compatible con el estándar hertziano analógico color en uso, el NTSC (National Television System Committee), lo cual implicó la necesidad de proporcionar a los radiodifusores una frecuencia adicional de seis megahercios (6 MHz) durante el período de transición para que éstos pudieran emitir en analógico y en alta definición simultáneamente. Entonces eran siete los sistemas que aspiraban a ser elegidos como estándares de alta definición. Finalmente, en 1993 se conformó la denominada Gran Alianza, la cual propuso un estándar que permitió a un nuevo sector entrar en el juego: el informático. Las desavenencias entre los distintos agentes implicados se vieron zanjadas al adoptar la FCC, a finales de 1996, un estándar ATCS flexible e interoperable, satisfactorio tanto para los radiodifusores como para los agentes de la industria electrónica y de la informática. Se trató de un acuerdo tan abierto desde el punto de vista técnico que durante años la intervención de la FCC

continuó siendo necesaria en cuestiones de armonización (Galperin, 2004; Urquiza, 2009; Hart, 2010).

## Hacia el apagón analógico

El pasaje del sistema analógico al digital fue extendiéndose en el tiempo, conforme las fechas previstas para el apagón analógico se fueron retrasando. La primera fecha del apagón se fijó para el 31 de diciembre de 2006 (Fith Report & Order de la FCC, 1997), pero ésta se cambió al 17 de febrero de 2009 (Ley de Transición a la Televisión Digital y de Seguridad Pública, 2005), para, finalmente, retrasarse al 13 de junio de ese año (Ley de Retraso de la TDT, 2009). Durante ese período también cambió la estrategia de los radiodifusores en cuanto al tipo de servicio televisivo que preferían ofrecer. Así, cada vez se fue haciendo más patente la división entre la posibilidad de transmitir TDT en alta definición, empleando el espectro otorgado para transportar una única señal, o en definición estándar, lo cual permite ofrecer más señales y/o transmitir datos u otros servicios añadidos.

En los inicios de 1990, la FCC planteó un período de emisiones simultáneas en analógico y en digital en alta definición (*simulcast*) durante la transición, ya que la oferta de nuevas señales, gracias a la tecnología digital, debía resultar de la celebración de concursos competitivos. Sin embargo, pasada la mitad de esa misma década, la FCC abrió a los radiodifusores la opción de usar su canal adicional de 6 MHz para emitir en alta definición o en definición estándar a cambio de acelerar los tiempos de la transición. La Ley de Telecomunicaciones (1996) ratificó este camino, adaptándose en lo fundamental a las peticiones de la NAB. Así, el reparto de frecuencias para emitir en digital se hizo entre los radiodifusores existentes con muy pocas obligaciones a cambio y una fecha incierta de devolución al Estado de las frecuencias utilizadas para emitir en analógico (Galperin, 2004).

La FCC confirmó en 1997 la entrega de 6 MHz adicionales a las emisoras existentes dejando la emisión en alta definición a dis-

creción del radiodifusor, confiando en que su oferta se adecuaría a las necesidades del mercado, y estableciendo fechas de finalización de las reformas de infraestructura que debían encarar las emisoras (dependiendo del mercado en el que operaran y de la filiación o no a una de las grandes *networks*). Así, también se planificó el apagón analógico para finales de 2006.

No obstante, la proclamación del cronograma de cambio tecnológico se acompañó de una redacción que dejó más que abierta la probabilidad de retrasos en su consecución. De hecho, en el caso del apagón analógico, una modificación con rango de ley, introducida a través de los presupuestos generales de 1997 en respuesta a la presión de los radiodifusores y la NAB sobre el Congreso, estableció una serie de condiciones que debían de completarse para llevarlo a cabo en 2006. La más confusa, y de muy difícil cumplimiento, era la referida al acceso a la señal digital por parte de al menos un 85% de los hogares con televisión. Confusa, porque no se estableció claramente cómo computar la penetración en el caso de los suscriptores al cable o al satélite; prácticamente imposible de cumplir, porque la compra de nuevos televisores o decodificadores digitales se preveía muy lenta.

Respecto de la construcción de instalaciones, en mayo de 2002 sólo un 32% de las estaciones comerciales estaba preparada (y menos del 20% de las no comerciales), pese a lo cual la FCC no tomó ninguna medida (Galperin, 2004). De acuerdo con los radiodifusores, los plazos eran irreales debido a los altos costos a afrontar: según datos de 2002, las emisoras gastaban el 65% de sus ingresos anuales en estas inversiones (Castañeda, 2007). Los tiempos establecidos parecían estar más en consonancia con las necesidades presupuestarias que empujaban a recuperar y subastar espectro (108 MHz, de los que 24 MHz se reservarían para servicios de emergencia y seguridad pública) que con las necesidades reales del proceso de transición.

Ante este escenario no es de extrañar que a mediados de la década pasada el apagón analógico se pospusiera para febrero de 2009, a través de la Ley de Transición a la Televisión Digital y de Seguridad Pública (2005). Los datos de 2005 son demostrativos: menos de un 3% de los hogares poseía equipos para captar señales de TDT y en torno al 20% de hogares con televisión dependía exclusivamente de

la señal terrestre. Adicionalmente, como también argumentaba la NAB, aunque un 80% de hogares estuviera suscrito al cable o al satélite, seguían existiendo 73 millones de equipos no conectados (Hart, 2010: 21) y emisoras que aún no emitían en digital.

La escasa penetración de la TDT en el país se atribuía también a la falta de conocimiento ciudadano, dificultado por la poca innovación en la oferta de contenidos en formato digital, los altos precios de los aparatos receptores y la falta de interoperabilidad entre los distintos equipos. Un informe de la General Accounting Office (GAO, 2007) reseñaba dos encuestas que señalaban que alrededor del 60% de la población desconocía el proceso de transición digital televisiva.

A este desconocimiento habría de añadirse que, pese a que en 2002 la FCC exigió que la importación y fabricación de equipos debía integrar a partir de 2004 sintonizadores digitales, la medida fue paulatina en su obligatoriedad en cuanto a cantidad y aparatos afectados, extendiéndose el período de imposición hasta 2007 (Hart, 2010: 20; Kwarel y Levi, 2006: 22-23).

Frente a este panorama, florecieron medidas orientadas a informar a los ciudadanos sobre la TDT y facilitar la adquisición de decodificadores, campañas que se imbricarían en el momento en que ambas comienzan a funcionar. En 2007 surgió la DTV Transition Coalition, que llegó a estar formada por más de 200 miembros (asociaciones, empresas, etc., así como la FCC), dedicada a hacer más visible el proceso de transición digital. Según la NCTA, un año después de su puesta en marcha un 75% de los ciudadanos ya era consciente del proceso.<sup>3</sup> El espaldarazo definitivo para las campañas de educación ciudadana llegó en los primeros meses de 2008, cuando la FCC impulsó medidas para que fabricantes y operadores de televisión, cable y satélite insertaran mensajes informativos en sus productos o programación.

---

<sup>3</sup> Según nota de prensa de la NCTA (Washington) del 15 de febrero de 2008 [[www.ncta.com/ReleaseType/MediaRelease/DTVCoalitionMembershipSoars.aspx](http://www.ncta.com/ReleaseType/MediaRelease/DTVCoalitionMembershipSoars.aspx), consulta: 15/09/2006].

Por su lado, el subsidio a la compra de decodificadores se definió por la misma legislación de 2005 que retrasó el apagón analógico hasta 2009, creando diversos programas de ayuda con fondos públicos a ser reembolsados una vez que se llevaran a cabo las subastas del espectro radioeléctrico. Entre estas ayudas, cabe mencionar el Programa Cupón (Digital-to-Analog Converter Box Program), destinado a la compra de decodificadores, y las subvenciones a la conversión digital de las estaciones de baja potencia.

El Programa Cupón, que estableció una ayuda de 1.500 millones de dólares, fue desarrollado por la NTIA a partir del 1º de enero de 2008. Los cupones, de 40 dólares (hasta dos por hogar), servían para adquirir decodificadores con prestaciones básicas cuyos precios oscilaban entre los 40 y los 70 dólares (NTIA, 2010: 8-9). Para finales de 2008 se habían solicitado 40 millones de cupones, aunque sólo habían sido amortizados 16 millones. El 5 de enero de 2009 la NTIA dejó de expedir cupones ya que sus fondos se habían agotado, a pesar de que mucha gente no los había hecho efectivos antes de que expiraran. Según Nielsen (Hart, 2010), a mediados de enero de 2009 un 5,7% de hogares no estaba en absoluto preparado para la TDT. Por ello, la nueva administración de Barack Obama, quien asumió la presidencia del país en enero de 2009, tomó cartas en el asunto de manera inmediata retrasando nuevamente la fecha del apagón.

La Ley de Retraso de la TDT, aprobada el 11 de febrero de 2009, alargó el período de transición tecnológica hasta el 12 de junio de ese año; asimismo, extendió la vigencia del Programa Cupón hasta el 31 de julio, posibilitando la sustitución de los cupones ya expirados. Poco después, se sancionó la Ley de reinversión y recuperación estadounidense (2009), que inyectó otros 650 millones de dólares al Programa, parte de los cuales fueron destinados a iniciativas de educación ciudadana. Poco antes de la fecha establecida para el apagón analógico, aproximadamente la mitad de las estaciones de televisión había finalizado la transición y se habían distribuido 59 millones de cupones, de los cuales 31 millones habían sido abonados; pero alrededor de tres millones de hogares seguían sin estar preparados para recibir la TDT (Hart, 2010: 26).

Si bien el empujón final de la Administración Obama fue de gran ayuda, no impidió que el día previo al apagón el centro de ayuda telefónica de la FCC recibiera más de 317.000 llamadas, seguidas de otras 145.000 el 13 de junio de 2009. Aproximadamente un 8% de las estaciones de televisión había recibido permiso de la FCC para retrasar su transición, y en las primeras semanas se reportaron, además, problemas de interferencias.<sup>4</sup> En octubre de 2009 Nielsen (NTIA, 2010) estimaba en un 0,5% los hogares no preparados.

## La televisión por cable

Datos de Nielsen de mayo de 2011 señalan que el 60,6% de los hogares con televisión está conectado al cable. Por ello, a la hora de describir la transición hacia la TDT en EE.UU. es fundamental dedicar unas líneas a los operadores de cable, puesto que las decisiones que afectan a este sector han repercutido decisivamente en la implantación del nuevo servicio.

En primer lugar, hay que señalar la obligatoriedad desde 1972 de que los cableoperadores ofrezcan en su paquete básico las señales terrestres locales del mercado en el que operan (*must-carry rules*).<sup>5</sup> Ante el nuevo escenario digital, la FCC abrió un procedimiento para regular la retransmisión de las señales de TDT sujetas a esta obligación. Los operadores hertzianos presionaron a favor de que los cableoperadores distribuyeran su señal tanto en analógico como en digital durante el período de *simulcast*. Sin embargo, la decisión pre-

<sup>4</sup> Véase Schectman, J. (2009). "The Digital TV Transition: A Rocky Start". En *BusinessWeek Online*, 25 de junio [www.businessweek.com/technology/content/jun2009/tc20090622%5f614261.htm, consulta: 30/08/2011].

<sup>5</sup> La Ley de competencia y protección del consumidor de la televisión por cable (1992) introdujo el denominado *retransmission consent*, es decir, la posibilidad de que los operadores hertzianos lleguen a acuerdos económicos con los cableoperadores por la inclusión de sus señales en el paquete básico. Tras su implementación, en 1993, un 90% de los operadores se acogió al *retransmission consent*. Se estima que en torno al 5% de los ingresos de un operador local proviene de estos acuerdos (FCC, 2010). La renegociación de estos contratos, por lo general trianuales, es un nuevo frente de tensión entre radiodifusores y cableoperadores.

liminar adoptada por la FCC en 2001, reafirmada en 2005, no favoreció esta opción. Incluso se planteó, además, que si un operador hertziano emitía varias señales digitales, sólo una de éstas estaría sujeta al estatus de *must-carry*. En definitiva, se decidió que la obligación del *must-carry* sólo afecte a la distribución de una señal, aunque se pueda negociar la distribución de otras señales.

En directa relación con este debate se desarrolló otro que enfrentó al sector del cable con los fabricantes de equipos y la FCC. En el contexto de falta de interoperabilidad ya mencionado, la disputa se planteó alrededor del equipamiento que los consumidores debían adquirir o alquilar a los cableoperadores, el cual no estaba preparado para recibir las señales hertzianas difundidas en abierto. La decisión de la FCC de obligar a que todos los nuevos televisores fabricados o importados a partir de 2004 pudieran recibir las señales hertzianas digitales liberó a los cableoperadores de vender o alquilar a sus abonados decodificadores que incluyeran sintonizador de TDT. Sin embargo, los cableoperadores insistían en que tenían derecho a que esos decodificadores, para vender o alquilar, estuvieran preparados para soportar los servicios interactivos que ellos querían ofrecer.

Para evitar nuevas incompatibilidades y perjuicios a los consumidores, la FCC decidió autorizar en 2003 la fabricación de televisores integrados que permitieran tanto la conexión directa al cableoperador como la recepción en abierto de la TDT. Esta medida recibió la denominación de *plug-and-play* y aseguró que la mayoría de los sistemas de cable fueran compatibles en recepción con la TDT. Así se lanzó al mercado la televisión digital *plug-and-play*, como aquella que podía conectarse automáticamente a la red de cable y al mismo tiempo recibir señales de TDT, que fue crucial para la implementación del nuevo servicio.

## **Cuestiones pendientes: estaciones de baja potencia y reordenación del espectro**

La modalidad de televisión de baja potencia se crea en 1982 orientada a las emisiones locales en pequeñas comunidades ope-

radas por diversos grupos y organizaciones (escuelas e institutos, Iglesias y grupos religiosos, Gobiernos locales, pequeñas y medianas empresas, y ciudadanos). Como se señaló, existen 7.240 estaciones de baja potencia, de las cuales 4.527 son simplemente amplificadoras de señales de estaciones de alta potencia que por lejanía o impedimentos geográficos no se pueden recibir. Las 2.191 estaciones restantes, además de redistribuir una señal, pueden ofrecer programación original; al interior de éstas existen 522 estaciones, denominadas como “clase A”, que emiten 18 horas al día y al menos tres horas semanales de producción local.

La transición digital de las estaciones de baja potencia, iniciada en 2004, se planificó a través de un procedimiento independiente al del resto de los operadores. Así, el respectivo apagón analógico se ubicó con posterioridad al fin de las emisiones analógicas de las estaciones de alta potencia, ya que la ubicación final de las de baja potencia en el espectro radioeléctrico dependía de la ordenación previa de las frecuencias utilizadas por las emisiones de alta potencia.

Asimismo, a partir de la Ley de transición a la televisión digital y seguridad pública (2005), la NTIA implementó dos programas de subvenciones para esta modalidad de estaciones: el Low-Power TV and Translator Digital-to-Analog Conversion Program, destinado a adquirir equipos de conversión digital a analógica en el caso de que la señal televisiva que se replicaba hubiera completado su transición digital; y el Low-Power TV and Translator Upgrade Program, para modernizar y digitalizar instalaciones.

En julio de 2011, la FCC constató que un 60% de las estaciones de baja potencia ya había iniciado los trámites y/o la construcción de instalaciones para la transición, e hizo público que éstas deberían realizar el cambio tecnológico antes del 1º de septiembre de 2015, aunque brindando la posibilidad de solicitar extensiones de “último minuto”. Esta fecha se decidió considerando que la implementación del Plan Nacional de Banda Ancha (FCC, 2010) podría obligar a estas emisoras a desplazarse más de una vez –de hecho, el Plan proponía el 2015 como año para el apagón analógico de las estaciones de baja potencia.

El Plan Nacional de Banda Ancha, lanzado en 2010, se elaboró con el objetivo de plantear una serie de recomendaciones para incrementar la eficiencia del espectro radioeléctrico –incluido parte del utilizado por los servicios televisivos–, para su reutilización para servicios en movilidad. El Plan solicitó a la FCC la puesta a disposición de 500 MHz de distintas bandas de frecuencia, 120 MHz de los cuales debían provenir de frecuencias utilizadas por los radiodifusores, y sugirió incentivar la devolución voluntaria de parte de los 6 MHz asignados a las estaciones de televisión (pasando a compartir, por ejemplo, un canal radioeléctrico con otra/s emisora/s), haciéndolos partícipes del dinero obtenido en su posterior subasta. Al respecto, hacia finales de 2010 la FCC se manifestó en la misma línea que el Plan Nacional de Banda Ancha, pese a las enérgicas protestas de la NAB y su preocupación en torno a si la “voluntariedad” será respetada o si supondrá la desaparición de emisoras.

La cuestión aun más llamativa ha quedado fuera del foco de debate público: lo que efectivamente propone la FCC es pagar a los radiodifusores por dejar libre un espacio del que no son propietarios, sino concesionarios, y, por tanto, sujeto al principio de interés público. En este sentido, es interesante recordar que el Plan Nacional de Banda Ancha (FCC, 2010: 92) también insinúa de manera sucinta la posibilidad de que el Congreso autorice a la FCC a imponer una tasa a los radiodifusores por el uso del espectro radioeléctrico con la finalidad de que éstos tomen conciencia de su valor mercantil, a cambio de “rebajar” algunas de sus obligaciones.

Esta posibilidad se ha convertido en recurrente desde que se autorizó por primera vez, a través de la denominada Ley general de reconciliación presupuestaria (1993), la subasta de espectro radioeléctrico para nuevos servicios comerciales. Incluso, durante las negociaciones de la Ley de Telecomunicaciones (1996) hubo propuestas legislativas que plantearon lo mismo para el servicio televisivo, las cuales fueron sepultadas por la formidable labor de relaciones públicas desarrollada por la NAB, con campañas publicitarias en contra de lo que llamaron entonces el “impuesto televisivo” y el fin de la televisión gratuita (Galperin, 2004). A cambio, se aprobó el

*violence chip* (la incorporación de un dispositivo a los televisores para posibilitar el control parental de la programación), se consiguió el compromiso de la NAB para emitir tres horas semanales de programación infantil (implementado por la FCC en 1996), y se creó el Advisory Committee on the Public Interest Obligations of Digital Television Broadcasters. Este último publicó un documento, titulado *Charting the Digital Television Future* (1998), que se quedó en proposiciones de buenas prácticas, incluido un código de conducta a redactar por la NAB. Desde entonces, la FCC ha dado comienzo a varios procedimientos a propósito de las obligaciones de los concesionarios de licencias, pero yendo poco más allá, excepto en lo que respecta a la programación infantil.

## El ¿nuevo? mercado televisivo

No cabe duda de que el panorama televisivo estadounidense está sufriendo cambios definitorios, pese a que el reparto del espectro radioeléctrico se realizó entre los concesionarios de televisión existentes y sin proceso competitivo alguno. En este sentido, cabe señalar que el paisaje de la TDT en EE.UU. se ha poblado de nuevas señales. Sin embargo, es difícil conocer su alcance e impacto dado que el último reporte anual sobre el estado del mercado audiovisual de la FCC –el decimotercero– cubre datos del año 2006, fue adoptado a finales de 2007 y no fue hecho público hasta principios de 2009; desde entonces ha habido peticiones periódicas de información pero aún no ha visto la luz un nuevo informe.

El Plan Nacional de Banda Ancha (FCC, 2010: 91) hace referencia a la existencia de 1.400 nuevas señales digitales, las cuales se calcula que en 2011 aportarán el 1,5% de los ingresos de los operadores que las gestionan. Por su parte, el portal de noticias *TVNews-Check* reseña la aparición de más de una veintena de nuevas *networks* que comienzan a ser conocidas como *digitnets*. La multitud de opciones y el cambiante panorama –e indefinición respecto de su futuro– han quedado reflejados en diversos artículos publicados por

*TVNewsCheck*<sup>6</sup> y en el estudio de la FCC *The Information Needs of Communities* (Waldman y otros, 2011).

Lo que se evidencia es que, ante el argumento de la FCC de que los radiodifusores están infrautilizando el espectro, éstos se han lanzado en los últimos tiempos a sacar mayor partido a sus frecuencias bien poniendo en marcha segundas, e incluso terceras, señales digitales, bien planificando su expansión a la televisión en movilidad.<sup>7</sup> En muchos casos, los operadores se están afiliando a *networks* de todo tipo. Por ejemplo, en mercados secundarios con pocas estaciones encontramos emisoras afiliadas a *networks* clásicas a través de su segundo canal (hasta 35 en el caso de la *Fox* o 20 de *ABC*), o también muy comúnmente a *networks* de segundo nivel como *The CW* o *MNT*.

En este sentido, uno de los colectivos que sin duda se está beneficiando de la multiplicación de la oferta televisiva es el hispano: junto con *Univisión*, *Telemundo* y *Telefutura* han surgido otras redes en idioma español como *V-me* o *Azteca America*. La primera de éstas ya se distribuía por cable y satélite, pero su penetración ha crecido de manera importante gracias al *multicasting* (el grupo español PRISA, uno de sus accionistas, declara en su sitio web que es la cuarta *network* latina, con llegada al 80% de los hogares hispanos); mientras que *Azteca America*, integrada al grupo mexicano *Azteca TV*, la cual ya poseía emisoras en propiedad en el mercado estadounidense, se está extendiendo como *diginet* alcanzando a más del 67% de los hogares hispanos. Siguiendo su estela para llegar a la distribución nacional se ubican *LATV* (bilingüe, dedicada a música y entretenimiento, con presencia en el 82% de los hogares hispanos), *Estrella TV* (77%), *Mega TV* (42%) o *Mexicanal* (30%).

<sup>6</sup> Este portal ha sido una de las fuentes básicas de información respecto de las nuevas ofertas audiovisuales. Todas las referencias relativas a las *diginetworks* provienen, salvo indicación contraria, de los siguientes artículos publicados por *TVNewsCheck* [www.tvnewscheck.com]: “Diginets Struggle For Place On TV’s Frontier”, 26/07/2011; “D2 Offers A1 Opportunity For Big Four Nets”, 20/04/2011; “TV Group Ranking Could See Shake-Up In ‘11”, 30/03/2011; “Top Station Groups Stay The Course”, 07/04/2010; “TV Works To Grow Diginet Revenue”, 13/01/2010.

<sup>7</sup> Véase Eggerton, J. (2011). “Spectrum: What is it good for?”. En *Broadcasting & Cable*, 6 de junio [www.broadcastingcable.com/article/469238-Spectrum\_What\_Is\_It\_Good\_For\_php, consulta: 15/09/2011].

Es también relevante reseñar las expectativas generadas por la puesta en marcha de *Bounce TV*, una *diginet* diseñada especialmente para el público afroamericano, que, pese a aún no encontrarse en funcionamiento, a mediados de 2011 contaba ya con una afiliación que alcanzaba al 32% de los hogares.

Por otro lado, cabe recordar que los operadores se comprometieron ante la FCC con la producción de noticias e información para las comunidades locales. Sin embargo, el estudio 2010 de la RTDNA (Radio Television Digital News Association) y la Universidad Hofstra de Nueva York (Waldman y otros, 2011: 99) sobre las nuevas señales digitales estimó que sólo un 4,1% eran señales “todo noticias” y que un 22,2% proveía información meteorológica 24 horas (de hecho una de las *diginets* es *AccuWeather*, que a través de sus estaciones afiliadas llegan al 34% de los hogares con televisión). Un ejemplo de estas nuevas señales dedicadas a la información es el proyecto de NBC Local Media de poner en marcha señales “todo noticias” en los diez mercados en los que posee emisoras, donde ofrece noticias junto con información variada más cercana al infoentretenimiento (*Nonstop* está en funcionamiento ya en Nueva York, Miami, Dallas, Filadelfia, etc.).

Junto con estas señales existen también otras dedicadas al ocio y estilos de vida, entre las que destaca la *diginet Live Well* (Disney-ABC), que llega a través de sus estaciones afiliadas al 30% de los hogares y espera alcanzar el 50% a fines de 2011, e *Ion Life* (Ion Media), que a través de sus emisoras en propiedad está presente en un 64,3% de los hogares con televisión. Otro tipo de programación recurrente es la deportiva, ofrecida también por dos *diginets*: *Universal Sport* y *Untamed Sports*. La primera de éstas, propiedad en parte de NBC Sports, alcanzó en julio de 2011 al 34% de los hogares con televisión.

Por último, cabe mencionar dos casos que ejemplifican, desde nuestro punto de vista, las posibilidades de aprovechamiento (o no) de la oferta digital. Por un lado, el crecimiento de la programación infantil impulsado por una normativa de la FCC, en 2004, que establece que con cada nueva señal digital debe aumentar la oferta de contenido destinado a los niños. Este aumento debe ser propor-

cional al número de nuevas horas de programación ofrecidas. Así, la mayoría de las *diginets* ofrece tres horas semanales de contenido infantil en su paquete de programación para las afiliadas. En ocasiones, incluso, lo superan: *Azteca America* proporciona siete horas de programación infantil por semana, *V-me* ofrece gran cantidad de este tipo de programas. Asimismo, Ion Media provee *Qubo*, señal dedicada a niños de entre 5 y 8 años de edad (también en satélite y cable), como segunda señal digital hertziana a través de sus 60 estaciones en propiedad.

Por otra parte, cabe reseñar la reciente aparición de *PBJ* con series clásicas juveniles producidas entre las décadas de 1950 y 1980. Esta opción se sumará a otras propuestas dedicadas a reaprovechar las series clásicas de la televisión, junto con el catálogo de películas de MGM, Sony o Columbia. Son los casos de la exitosa *This TV*, disponible en más del 85% de los hogares con televisión, *RTV* (Retro Television Network), en el 66%, *Me-TV* (Memorable Entertainment Television), que se ha expandido al 60% de los hogares en menos de un año, o *Antenna TV*, 51%.<sup>8</sup>

Frente a este renacimiento de ofertas de programación, algunas de dudosa novedad o calidad (también entre la programación informativa), y otras con posibilidades de ofrecer un servicio de interés (noticias, programación infantil o grupos étnicos), no se puede olvidar que los programas más vistos siguen siendo los mismos de las últimas temporadas. Y que para que las nuevas señales digitales lleguen a hacerse un hueco entre la audiencia y sigan en antena deberán conseguir, en primer lugar, acceder al cable y al satélite, dado el gran porcentaje de hogares que no ven televisión en abierto. Una vez que formen parte de la oferta de estas plataformas tendrán que competir con las señales ya establecidas, las cuales esperan, como mínimo, mantener su parte de la torta publicitaria, con contenidos

<sup>8</sup> Véase McAvoy, K. (2011). "Diginets struggle for place on TV's frontier". En *TVNewsCheck*, 26 de julio. [[www.tvnewscheck.com/article/2011/07/26/52778/diginets-struggle-for-place-on-tvs-frontier](http://www.tvnewscheck.com/article/2011/07/26/52778/diginets-struggle-for-place-on-tvs-frontier), consulta: 15/09/11]; y Lafayette, J. (2011). "Me-TV Signs With Stations in New Markets". En *Broadcasting & Cable*, 6 de septiembre. [[www.broadcastingcable.com/article/473299-EXCLUSIVE\\_Me\\_TV\\_Signs\\_With\\_Stations\\_in\\_New\\_Markets.php](http://www.broadcastingcable.com/article/473299-EXCLUSIVE_Me_TV_Signs_With_Stations_in_New_Markets.php), consulta: 15/09/11].

en ocasiones similares. De ahí que su baza principal debería centrarse en una programación local diferenciada, al menos en alguna de las franjas horarias. Tan sólo es posible aventurar que las señales apoyadas por grupos de comunicación o empresas de televisión potentes tendrán mayores posibilidades de supervivencia.

## Avances y retrocesos en la era digital

La piedra de toque de toda la legislación estadounidense en materia de medios desde la Ley de Radio de 1927 ha sido la interpretación del radiodifusor como depositario de un bien público, y por tanto, sujeto al principio de interés público. Este concepto es el que aparentemente ha guiado también las decisiones tomadas por el Gobierno y la FCC en el caso de las políticas que incumben a la TDT. Pero contentar a todas las partes implicadas (desde el sector electrónico al radiodifusor, pasando por las empresas de cable y telecomunicaciones) con intereses encontrados a la hora de repartirse el pastel económico de la “sociedad de la información” suele suponer, en tiempos de aires neoliberales, que lo público salga perdiendo.

En este caso, un bien público, como el espectro radioeléctrico, es privatizado. Y es objeto de especulación y mercantilización a partir de la introducción de criterios de economía de mercado en su gestión. De hecho, la liberalización del espectro es el *Leitmotiv* de todo el proceso de cambio tecnológico necesario para impulsar el desarrollo de uno de los sectores fundamentales para el empuje de la economía capitalista actual. El desarrollo de la tecnología móvil de banda ancha es considerado clave para el desarrollo e innovación de EE.UU. en la próxima década según el Plan Nacional de Banda Ancha (se reseña que el PIB de este sector creció una media anual del 16% entre 1992-2007, en comparación con el 3% de crecimiento general). En una coyuntura económica, además, particularmente delicada, en la que los ingresos por la subasta de espectro pueden subsanar parte del maltrecho déficit nacional.<sup>9</sup> De modo que la tran-

---

<sup>9</sup> El Congreso estima un ingreso de 24.500 millones de dólares en diez años gracias a esta venta, 13.100 millones para reducir el déficit. Véase Tessler, J.

sición tecnológica tiene más que ver con cambios derivados de la nueva etapa del sistema económico capitalista denominada, precisamente, por Schiller (1999), “capitalismo digital”.

Se observa, además, cómo la capacidad de definición del sector mediático depende tanto de las decisiones gubernamentales como de las fuerzas del mercado, que indudablemente presionan para que las disposiciones adoptadas sean las más convenientes a sus intereses. Igualmente, siguiendo los argumentos de Galperin (2004), se podría resumir el proceso de migración hacia la TDT en EE.UU. señalando que se ha privilegiado el continuismo sobre las reformas, y que la implantación de la nueva tecnología ha buscado provocar las mínimas interrupciones a los preexistentes arreglos político-económicos de la industria. En consecuencia, se ha producido una implementación fragmentada entre los distintos tipos de operadores cuyo agresivo calendario de migración nunca fue tomado en serio.

Asimismo, el proceso evidenció la falta de mecanismos para la efectiva coordinación de políticas (provocando, por ejemplo, un considerable retraso en la adopción de medidas de armonización técnica), con un Congreso presionado (que, a su vez, controla las actuaciones de la FCC) y la amenaza constante de una posible acción judicial que pudiera paralizar el proceso de transición a la TDT. Un ejemplo paradigmático de cómo la rígida articulación del poder en EE.UU. (legislativo, ejecutivo, judicial) fomenta la parálisis de la acción pública y posibilita la presión por parte de los sectores más fuertes.

Cabe remarcar, en último lugar, que este camino accidentado hacia la TDT no ha llegado aún a su destino final: quedan por resolver la devolución voluntaria de frecuencias radioeléctricas por parte de los radiodifusores, la transición y recolocación de las señales de las estaciones de baja potencia, la planificada recuperación de espectro y la necesaria armonización técnica de éste... Demasiadas variables en juego como para poder predecir el futuro con posibilidades de acierto.

---

(2011). “Debt fight could bring spectrum auctions”. En *TVNewsCheck*, 29 de julio [www.tvnewscheck.com/article/2011/07/29/52862/debt-fight-could-bring-spectrum-auctions, consulta: 01/09/2011].

## Bibliografía

- Castañeda, M. (2007). "The complicated transition to broadcast Digital Television in the United States". En *Television & New Media*, 8(2), mayo, págs. 91-106.
- FCC (2010). *Connecting America: the National Broadband Plan*. Washington, D.C.: Comisión Federal de Comunicaciones (FCC). [[www.broadband.gov/download-plan/](http://www.broadband.gov/download-plan/), consulta: 15/08/11].
- Galperin, H. (2004). *New Television, Old Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- GAO (2007). "Digital Television Transition: Preliminary information on initial consumer education efforts", 19 de septiembre [[www.gao.gov/products/GAO-07-1248T](http://www.gao.gov/products/GAO-07-1248T), consulta: 01/09/11].
- GAO (2008). "Digital Television Transition: Implementation of the Converter Box Subsidy Program is under way, but preparedness to manage an increase in subsidy demand is unclear", 16 de septiembre [[www.gao.gov/products/GAO-08-1040](http://www.gao.gov/products/GAO-08-1040), consulta: 01/09/11].
- Hart, J. (2010). "The transition to digital television in the United States: The endgame". En *International Journal of Digital Television*, 1(1), págs. 7-29.
- IDATE (2010). "DigiWorld Yearbook 2010" [[www.idate.org/en/Free-download/Free-download\\_73\\_.html](http://www.idate.org/en/Free-download/Free-download_73_.html), consulta: 15/08/11].
- Kwarel, E. y Levy, J. (2006). "The DTV transition in the US". En D. Cave y K. Nakamura (comps.), *Digital Broadcasting: Policy and Practice in the Americas, Europe and Japan*. Northampton: Edward Edgar Publishing.
- NIELSEN (2010). "Local television market universe estimates". Nueva York: The Nielsen Company [[www.tvb.org/media/file/Nielsen\\_2010\\_2011\\_DMA\\_RANKS.pdf](http://www.tvb.org/media/file/Nielsen_2010_2011_DMA_RANKS.pdf), consulta: 15/08/2011].
- NIELSEN (2011). "State of the media 2010: U.S. audiences and devices". Nueva York: The Nielsen Company [<http://blog.nielsen.com/nielsenwire/wp-content/uploads/2011/01/nielsen-media-fact-sheet-jan-11.pdf>, consulta: 15/08/2011].
- NTIA (2010). "Outside the Box: The Digital TV Converter Box Coupon Program", US Department of Commerce [[www.ntia.doc.gov/report/2010/outside-box-digital-tv-converter-box-coupon-program](http://www.ntia.doc.gov/report/2010/outside-box-digital-tv-converter-box-coupon-program), consulta: 01/09/11].
- Prado, E. y García, R. (2003). "La apuesta por los *broadcasters* y por la alta definición. Panorama de la TDT en los Estados Unidos". En *Têlos*, 57, págs. 53-70.

- Schiller, D. (1999). *Digital Capitalism. Networking the Global Market System*. Cambridge: MIT Press.
- Segovia Alonso, A. I. (2006). “La televisión en Estados Unidos: nuevas *networks*, viejos conflictos”. Presentado en el I Congreso Nacional ULEPICC-España, 17 de noviembre, Sevilla: Universidad de Sevilla.
- Segovia Alonso, A. I. (2009). “Organismos de regulación y control de las comunicaciones: el caso de la FCC”. En *Revista Latina de Comunicación Social*, 64, págs. 526-539 [[www.revistalatinacs.org/09/art/43\\_842\\_ULEPICC\\_15/52Segovia.html](http://www.revistalatinacs.org/09/art/43_842_ULEPICC_15/52Segovia.html), consulta: 01/09/2011].
- SNL Kagan (2011). “U.S. multichannel subscriber update and geographic analysis” [[www.snl.com/Sectors/Media/WhitepaperLibrary.aspx](http://www.snl.com/Sectors/Media/WhitepaperLibrary.aspx), consulta: 15/08/2011].
- TBA (2011). “TV basics: A report on the growth and scope of television”, agosto. Nueva York: Television Bureau of Advertising (TBA) [[www.tvb.org/trends/95487](http://www.tvb.org/trends/95487), consulta: 15/08/2011].
- Urquiza García, R. (2009). *Televisión digital terrestre en Europa y Estados Unidos: una comparativa entre modelos de negocio*. Tesis doctoral (no publicada). Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Waldman y el Working Group on Information Needs of Communities (2011). *The Information Needs of Communities. The Changing Media Landscape in a Broadband Age*, julio. FCC [[www.fcc.gov/info-needs-communities](http://www.fcc.gov/info-needs-communities), consulta: 15/08/2011].