MEXICO

Regulación y políticas públicas para la TV digital

* Este informe ha sido elaborado sobre la base de documentos redactados por Rodrigo Gómez García y Gabriel Sosa Plata para Open Society Fundations, en el marco del Mapping Digital Media del año 2013, y actualizado para OBSERVACOM a setiembre de 2014 por Rodrigo Gómez García.

Marco legal para la TV digital

México no aprobó una ley específica. Hasta ahora se han emitido dos acuerdos y un decreto. Lo que ha generado confusión y una política sigsageante. Ya que en un inicio la entonces Cofetel fue la que se encargo de las acciones y políticas del apagón analógico. Sin embargo, despues de las reformas constitucionales en materia de telecomunicaciones en 2013 y la promulgación de la nueva Ley de Radiodifusión y Telecomunicaciones de Julio de 2014, el encargado de llevar a buen puerto el apagón analógico es la secretaria de comunicaciones y transportes. En la reforma constitucional se confirma que el apagón analógico se realizará en diciembre del 2015.

Los documentos emitidos son los siguientes:

- Acuerdo[1] por el que se adopta el estándar tecnológico de la televisión digital terrestre y se establece la política para la transición a la televisión digital terrestre en México (Diario Oficial de la Federación, 2 de Julio, 2008).
- Decreto[2] por el que se establecen las acciones que deberán llevarse a cabo por la Administración Pública Federal para concretar la transición a la Televisión Digital Terrestre (Diario Oficial de la Federación, 2 de septiembre de 2010).
- Acuerdo[3] por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Acuerdo por el que se adopta el estándar tecnológico de televisión digital terrestre y se establece la política para la transición a la televisión digital terrestre en México, publicado el 2 de julio de 2004. (Diario Oficial de la Federación, 4 de mayo de 2012).
- Reforma Constitucional Marzo 2013. Se confirma la fecha del apagón del decreto de 2010.
- Ley Federal Radiodifusión y Telecomunicaciones[4] 2014.

Objetivos de la transición digital

[1] http://observacom.org/mexico-adopcion-estandar-tdt-acuerdo-cofetel-2008/
[2] http://observacom.org/mexico-acciones-gubernamentales-para-la-transicion-decreto-2010/
[3] http://observacom.org/mexico-reforma-acuerdo-sobre-estandar-tdt-acuerdo-cofetel-2012/
[4] http://observacom.org/mexico-ley-federal-de-telecomunicaciones-y-radiodifusion/

El Estado Mexicano por conducto de sus dos últimas administraciones (2000-2006 y 2007-2012) planteó los objetivos de la transición digital, principalmente en términos de fomento a la industria de la TV y la liberación de la banda de los 700 MHz para destinarla a servicios móviles, sin considerar las posibilidades para una mayor diversidad y pluralidad en materia de radiodifusión, sector que está claramente controlado por la televisión comercial y altamente concentrado por un par de empresas (Televisa y Televisión Azteca).

El primer documento de referencia sobre la digitalización en México se emitió en 2004, durante la administración de Vicente Fox (2000-2006), bajo el nombre Acuerdo por el que se adopta el estándar tecnológico de la televisión digital terrestre y se establece la política para la transición a la televisión digital terrestre en México.

Los objetivos de esta política, evidenciaron claramente la lógica técnica y de protección a los licenciatarios privados:

> "a) Inclusión Digital: generar condiciones para que los receptores y decodificadores de televisión digital sean cada vez más accesibles al consumidor de nuestro país, con objeto de que la sociedad se beneficie de las ventajas que ofrece esta tecnología.
> b) Calidad: brindar a la sociedad una mejor alternativa del servicio de televisión con imágenes y sonido de mayor fidelidad y/o resolución que las que actualmente proporciona la televisión analógica.
> c) Fortalecimiento de la actividad: fomentar el sano desarrollo de los concesionarios y permisionarios de estaciones de televisión y el de las actividades relacionadas, mediante la incorporación de condiciones que propicien certidumbre técnica y jurídica para la transición a la TDT.
> d) Nuevos servicios: alentar la incorporación y el desarrollo de nuevos servicios digitales, tanto asociados como adicionales a la TDT, sin que ello afecte la calidad del servicio principal.
> e) Optimizar el uso del espectro: hacer un uso racional y planificado del espectro radioeléctrico para la convivencia de señales analógicas y digitales durante la transición a la TDT" (Diario Oficial de la Federación, 2 de *Julio, 2004).*

Este documento no planteó como objetivo el potencial que ofrece la digitalización para diversificar la estructura de la televisión, a través de la Televisión Digital Terrestre (TDT), ni la posible apertura a nuevos actores, así como la nula vinculación con las posibilidades de garantizar y ampliar la libertad de expresión.

Los otros dos documentos que han trazado los objetivos de la mudanza digital en México, son el Decreto por el que se establecen las acciones que deberán llevarse a cabo por la Administración Pública Federal para concretar la transición a la Televisión Digital Terrestre (Diario Oficial de la Federación, 2 de septiembre de 2010) y el Acuerdo por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Acuerdo por el que se adopta el estándar tecnológico de televisión digital terrestre y se establece la política para la transición a la televisión digital terrestre en México, publicado el 2 de julio de 2004" (Diario Oficial de la Federación, 4 de mayo de 2012).

El primer Decreto, publicado por el presidente Felipe Calderón (2006-2012), a diferencia del Acuerdo de Vicente Fox, incluye aspectos importantes que no fueron considerados en la política de 2004, al reconocer "que la Televisión Digital Terrestre tiene el potencial de favorecer la optimización en el uso y aprovechamiento del espectro radioeléctrico, mejorar la calidad de las señales, incrementar el número de canales de televisión que la población puede recibir, mejorar la confiabilidad en la recepción de señales, así como fortalecer el desarrollo de la convergencia en beneficio de la sociedad".

Sin embargo, tampoco profundiza en la posibilidad de otorgar nuevas licencias a actores sin fines de lucro o actores sociales como las comunitarias con la convicción de que su inclusión favorezca a la libertad de expresión, la diversidad cultural y la democratización del sistema comunicativo mexicano.

Para ejemplificar la lógica de la administración calderonista con respecto a la digitalización, es importante citar el siguiente párrafo: …"Que concretar la digitalización de la televisión es una cuestión de orden público, inherente a la rectoría del Estado en la materia, para garantizar la soberanía nacional, fomentar una sana competencia entre los diferentes prestadores de servicios de telecomunicaciones, a fin de que éstos se presten con mejores precios, diversidad y calidad en beneficio de los usuarios, y promover una adecuada cobertura social" (DOF, 2 de septiembre de 2010).

El decreto marca seis líneas de acción:

> I. Impulsar el crecimiento de la cobertura de señales de la Televisión Digital Terrestre para que el público pueda contar con dicho servicio en todo el país;
> II. Incrementar la competencia y la diversidad de la industria de la televisión para ofrecer un mejor servicio a la población;
> III. Impulsar el desarrollo de nuevos servicios, en un entorno convergente, aprovechando las características de la tecnología de la Televisión Digital Terrestre;
> IV. Liberar la banda de 700 MHz para el año 2012 y así posibilitar la prestación de otros servicios de telecomunicaciones para favorecer el uso eficiente de dicha banda;
> V. Promover que el público cuente con receptores o decodificadores que le permitan captar las señales de la Televisión Digital Terrestre, y
> VI. Vigilar que los servicios de televisión radiodifundida no se vean afectados en forma alguna, a fin de que en todo momento la población pueda recibirlos de manera directa y gratuita, utilizando los dispositivos idóneos para ello.

Posteriormente, el Acuerdo emitido por la Cofetel, en mayo de 2012, denominado Acuerdo por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Acuerdo por el que se adopta el estándar tecnológico de televisión digital terrestre y se establece la política para la transición a la televisión digital terrestre en México, publicado el 2 de julio de 2004 (Diario Oficial de la Federación, 4 de mayo de 2012), principalmente alinea y abunda en la política del presidente Calderón con el Acuerdo de 2004.

Tabla 1: Cuadro comparativo de documentos sobre TDT[5]

TEMA	ACUERDO 2004	DECRETO 2010	REFORMA AL ACUERDO
Fecha apagón	2021, fecha probable. Calendario trianual	Del 2011 al 31 de diciembre de 2015	Del 2013 al 2015, sujeto a lograr una penetración del 90%.
Servicios asociados y adicionales	Sin precisión. No permite tv móvil. Telecom no debe afectar HD y requiere contraprestación	Impulsa el desarrollo de nuevos servicios, en entorno convergente	HD: simulcasting, multiprogramación, tv móvil. Telecom no debe afectar HD y requiere contraprestación
Penetración TDT	Sin definición clara de penetración ni aspectos relacionados a la recepción.	Subsidio para decodificadores y antenas. Límite a la venta de televisiones analógicas	Penetración la mide INEGI. Receptores deben ser estándar A/53, de preferencia con A/72
Dividendo digital 700 MHz	No se menciona	Liberar banda 700 MHz en 2012 para telecom	No se asignan canales en banda de 700 MHz. Promover concentración debajo de canal 37 (600 MHz)
Estándar TDT	A/53 de ATSC y su desarrollo	Receptores deben ser A/53 cuando menos	A/53 de ATSC como mínimo y estándares compatibles ATSC (A/72, A/153)

Estándares técnicos

No se organizo ningún debate sobre los estándares para la radio o televisión digitales. El Comité Consultivo de Tecnologías Digitales para la Radiodifusión, una instancia creada por el gobierno en julio de 1999, propuso el Comité de Sistemas de Televisión Avanzado Internacional (ATSC, por sus siglas en inglés) como el sistema estándar de Televisión Digital

[5] Fuente: Mony de Swaan, Avances y retos para la radiodifusión mexicana, Presentación para Convención Nacional de Consejo Consultivo de la CIRT, 31 de mayo de 2012.

Terrestre que se utilizaría en México. Este Comité está autorizado para emitir recomendaciones a la SCT sobre cuestiones jurídicas, administrativas y técnicas necesarias para la adopción de las tecnologías digitales y las normas de la radio y la televisión. El titular de la SCT es el encargado de adoptar las recomendaciones que se emitan. El Comité está integrado por seis miembros, una parte nombrados por la SCT y la otra mitad por la CIRT. En el pasado, personas o instituciones con experiencia probada en el campo de las tecnologías de la radio y la televisión podían asistir a las reuniones de la Comisión, pero sólo por invitación y en calidad de observadores.

En septiembre de 2010, el gobierno aprobó el estándar ATSC para la Televisión Digital Terrestre como parte de su estrategia para el cambio hacia la digitalización. Esta norma se aprobó sin debate público o la participación de todos los involucrados en el sector.

Plazos y etapas de la transición digital

El Decreto y el Acuerdo por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones plantean los siguientes plazos y etapas de la transición digital: "La terminación de las transmisiones analógicas se llevará en forma escalonada a partir del 16 de abril de 2013, conforme a lo establecido por los Anexos II y III de la presente Política. Las transmisiones de televisión analógica deberán concluirse en su totalidad a más tardar el 31 de diciembre de 2015 en las poblaciones y estaciones establecidas en los Anexos II y III, de conformidad con lo establecido en el Artículo Primero del Decreto…".

Dichos anexos plantean el escalonamiento del apagón, según las regiones, así como las características socioeconómicas y demográficas de la república mexicana.

Hasta el momento la ciudad de Tijuana es la única que realizó el apagón analógico y se tiene contemplado para el 2014 el resto de ciudades fronterizas, así como el Distrito Federal y Guadalajara. El resto de las 26 ciudades de más de 500 mil habitantes lo harán en el 2015, pero sujeto a lograr 90% de penetración de la TDT de la población que dependen de la televisión radiodifundida.

Transición de los operadores de TV analógica

Las disposiciones a los tenedores de licencias comerciales –concesiones- para prestar servicios de TV digital fueron muy laxas y se especifican en diversos instrumentos jurídicos: en el Acuerdo de 2004, ya citado en las respuestas anteriores, y en otros dos Acuerdos previos a la elección del estándar tecnológico:

1) Acuerdo por el que se reserva el uso de bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico, para realizar trabajos de investigación y desarrollo, relacionados con la introducción de la radiodifusión digital (Diario Oficial de la Federación, 27 de marzo 2000), y

2) Acuerdo mediante el cual se establecen obligaciones para los concesionarios y permisionarios de radio y televisión relacionadas con las tecnologías digitales para la radiodifusión (Diario Oficial de la Federación, 3 de octubre 2000).

Ambos instrumentos son importantes, porque en el primero el Estado se reserva el control y la consecuente liberación del espectro para futuras licitaciones y, el segundo, obliga a los tenedores de las licencias comerciales (concesiones) y no comerciales (permisos) de acatar las decisiones en materia de digitalización que tome la Secretaría o instancia del Estado en cuestión.

El Acuerdo de 2004, adicionó dos acciones relacionadas con la mudanza digital, claramente positivas para los tenedores de las licencias comerciales: por un lado, la renovación en automático y sin contraprestación de sus títulos hasta el 31 de diciembre de 2021, con el argumento –según el gobierno- de darles tiempo para invertir en equipos digitales, y por el otro –como ocurrió en Estados Unidos-, el otorgamiento discrecional de frecuencias adicionales a los operadores de estaciones de televisión para llevar a cabo ahí transmisiones digitales –estos canales se conocen como "canales espejo"- (Gómez, Sosa, Tellez, & Bravo, 2011).

Para solicitar el canales espejo, según el acuerdo de 2004, los concesionarios y permisionarios deberán solicitar el canal adicional para las transmisiones de la TDT, a más tardar un año antes del plazo que les corresponda para contar con transmisiones de la TDT.

Acceso para nuevos operadores de TV digital

1. Los plazos de la autorización y si existen posibilidades de prórroga o renovación, y en qué condiciones;
2. si se habilita la emisión de servicios gratuitos solamente o se permitirá, parcial o totalmente, la emisión de servicios de TV pagos a través de las nuevas frecuencias asignadas;
3. si sólo se permite el uso exclusivo de un canal a un único operador o se habilita el uso compartido de un mismo canal, y de qué forma;
4. si se habilita al titular de un canal arrendar a terceros parte del espectro autorizado, y en qué condiciones;
5. si sólo se permite el uso de señales HD o SD, o ambas, y en qué condiciones;
6. si está prevista la posibilidad de ampliar el objeto de la licencia para brindar servicios y aplicaciones interactivas y en qué condiciones;

Los distintos instrumentos jurídicos emitidos por el Estado mexicano no hacen mención alguna a posibles restricciones de uso de las licencias comerciales o no comerciales con el cambio digital, es decir, se deja abierta la posibilidad de que los operadores por canal puedan utilizar totalmente los 6 MHz asignados, inclusive con otros servicios, como la multiprogramación o el multiplexeo.

De igual manera, no hay un instrumento jurídico que prohíba o regule la posibilidad de arrendamiento a terceros para la transmisión de señales en los 6Mhz por canal, gracias a la multiprogramación, ni la obligación de transmisión en Alta Definición (como estaba previsto en el primer Acuerdo, de 2004), ni en materia de publicidad en las señales adicionadas.

La posibilidad de la multiprogramación en México plantea problemas importantes, en un mercado altamente concentrado e integrado verticalmente, en donde Televisa y TV Azteca concentran un gran número de redes nacionales, cuatro y dos respectivamente, ya que podrían ampliar su oferta hasta en 24 y 18 señales nacionales, lo que plantea barreras de entrada para cualquier nuevo competidor que quiera participar en el mercado de TDT en el futuro.

Sin embargo, también se debe reconocer que para los medios públicos permite la posibilidad de compartir el espectro con otras instancias públicas para ampliar la cobertura de señales que sólo llegan a algunas ciudades. Por ejemplo, gracias a esta posibilidad, el Canal 11 del Instituto Politécnico Nacional y otras televisoras públicas han acrecentado su cobertura en el país al "montarse" en la oferta de multiprogramación de los canales digitales del Organismo Promotor de Medios Audiovisuales (OPMA).

Por otra parte, recordemos que en México no existía figura jurídica para los medios comunitarios o sociales en radio y televisión. La nueva Ley 2014 finalmente los contempla, pero de una manera totalmente inequitativa, por lo que podemos decir que la nueva legislación plantea problemas importantes de operación para estos actores sociales que en cualquier democracia y más en un país con las características socioeconómicas y culturales de México. Esto resulta en un indicador negativo en materia de diversidad y pluralidad, así como del ejercicio de la libertad de expresión en México

Previsiones para la apertura a nuevos operadores

Una de las grandes demandas de la sociedad civil y del sector empresarial en México es la apertura del sistema televisivo a nuevos actores, tanto comerciales como sin fines de lucro.

Como sabemos la digitalización ofrece la posibilidad de dar entrada a nuevos actores en el mercado televisivo. Sin embargo, los avances son mínimos y sólo se contempla, hasta ahora, la entrada a empresas mercantiles para participar en la licitación de nuevas frecuencias digitales de televisión.

Durante el mes de diciembre de 2011, la Cofetel estableció la posibilidad de licitar una tercera cadena nacional, basándose en estudios de mercado, jurídicos y de capacidad espectral (Gómez & Sosa, 2013).

El 12 de junio de 2012 fue publicado el Programa de Concesionamiento de frecuencias de radiodifusión de televisión que podrán ser materia de licitación pública, en el cual se

consideran susceptibles de explotar 306 frecuencias –todas ellas digitales- en 153 ciudades, es decir, dos canales por cada una de estas plazas. Con esta cantidad, se podrían crear dos redes nacionales o bien una red nacional o una serie de redes locales y regionales. El Programa de Concesionamiento es el documento previo a la publicación de la convocatoria para el concurso de licitación, la cual estaba prevista ser publicada, a finales de noviembre de 2012, sin embargo esto no sucedió.

La nueva administración del priista Enrique Peña Nieto (2012-2018) ha declarado que impulsará las licitaciones durante el 2014, aunque en los últimos documentos aportados por el "Pacto por México", no específica fecha alguna y plantea su consolidación al final de su administración (2018).

Mientras no haya una verdadera voluntad política de apertura en el mercado de la televisión en México, los niveles de concentración que tienen Televisa y TV Azteca de entre el 95% y 98% de las frecuencias, audiencias y ganancias publicitarias (Cofetel, 2011) seguirá siendo un lastre para la pluralidad democrática, diversidad cultural y la competencia económica.

Por otro lado, es importante mencionar que el Estado mexicano, sorpresivamente, otorgó en marzo 2011 un nuevo permiso –no comercial- para emitir un canal de televisión en digital –Canal 30- a la Secretaría de Gobernación y fundó el Organismo Promotor de Medios Audiovisuales (OPMA) para realizar su operación. Dicha medida, llamó la atención, principalmente, porque se incorpora a la oferta de medios operados por parte del estado mexicano, sin un plan rector y, sobre todo, sin independencia del ejecutivo. Además, dicho lanzamiento se caracterizó por su bajo perfil y sin objetivos claros de cara a la sociedad mexicana.

El calendario de conversión digital ha sido aprobado. Éste incluye las obligaciones para la emisión simultánea en los canales digitales espejo, pero carece de incentivos para el desarrollo de la tecnología digital, que se refleja en la baja penetración de las emisiones digitales. De acuerdo con el INEGI, 3.6 millones de hogares tienen un televisor digital, lo que representa 13.6 por ciento de los hogares con televisión en 2009. Sin embargo, menos de la mitad de los 3.6 millones de hogares, es decir, 1.6 millones, recibe contenidos digitales vía terrestre. El resto corresponde al acceso de contenidos de la televisión por cable y satelital, juegos o videos. La Cofetel declaró en uno de sus documentos que la baja penetración de equipos digitales pide a gritos una "estrategia que fomente la adquisición de este tipo de televisores". La falta de incentivos y disposiciones legales en materia de digitalización fue una oportunidad aprovechada en 2009 por TV Azteca para lanzar HiTV, un servicio multicanal que comprendía 20 canales. El proyecto suscitó una fuerte controversia debido a la dudosa legalidad de la operación.

De forma paralela, TV Azteca sacó a la venta un decodificador que fue usado para acceder a HiTV. El costo de este dispositivo fue de aproximadamente 2 mil pesos (US$153) y se vendió en las tiendas Elektra, una cadena controlada por Ricardo Salinas Pliego, el titular de las concesiones de TV Azteca. A mediados de 2010la compañía informó que 50 mil decodificadores se vendieron en el Distrito Federal. En julio de 2009, la Cofetel inició procesos

administrativos contra TV Azteca por „supuestas violaciones a la Ley Federal de Radio y Televisión y ofrecer servicios no autorizados en su concesión y en el Acuerdo sobre la transición a la Televisión Digital Terrestre".

En diciembre de 2009, la Cofetel dio marcha atrás a su primera sentencia, diciendo que no tenía motivos para sancionar a TV Azteca porque el servicio se ofrecía de acuerdo con la ley y la política de conversión digital. En febrero de 2010, la SCT falló en contra de la decisión de la Cofetel respecto a HiTV, calificando el servicio como ilícito y violatorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones, porque HiTV podría considerarse como un servicio de telecomunicaciones y no de radiodifusión. TV Azteca interpuso un amparo que permite un aplazamiento de la solución. En el momento de redactar este documento, no había sido resuelto en forma definitiva el caso y el servicio sigue ofreciéndose.

En el caso de la radio, después de numerosas declaraciones y posiciones expresadas por la Autoridad antimonopolio, la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (Cofemer) y la Cofeco, en 2008 la Cofetel publicó las directrices para el cambio de la Radio Digital Terrestre de radioemisoras situadas en la frontera norte del país.

Las radiodifusoras ubicadas en un rango de 320 kilómetros de la frontera norte pueden elegir llevar a cabo la conversión digital en sincronía con Estados Unidos, con base en el sistema IBOC, conocido comercialmente como HD Radio.

El resto del país tendrá que esperar la evaluación de otros estándares digitales antes de tomar una decisión sobre el cambio. Hasta el momento de escribir estas líneas, no existen criterios adicionales para las licencias o incentivos para los concesionarios comerciales ni para los permisionarios sin fines comerciales. En México no se ha dado un debate público abierto sobre las políticas o directrices para la introducción de la radio digital.

En junio de 2010, un total de 25 estaciones ubicadas en la frontera norte estaban dispuestas a transmitir en HD Radio (híbrido analógico-digital).

Políticas públicas para cobertura universal

La política del sector en el Acuerdo del 2004 y 2012, así como los acuerdos del 2000, señalan que tanto los concesionarios –estaciones comerciales- como los permisionarios –no comerciales- deben garantizar la misma cobertura que la TV analógica al momento del apagón.

Para el caso de las empresas privadas los estímulos y medidas a su favor, fueron la extensión, en automático, de sus concesiones por casi 20 años más a partir del 2004.

En el caso de los medios públicos –permisos- no se ha contemplado el uso de fondos públicos, ex profeso, para facilitar o subsidiar la compra de los equipos de transmisión digital. Sin embargo, el gobierno federal a través de la red del Organismo Promotor de Medios Audiovisuales (OPMA) y gracias al *simulcasting* o la multiprogramación en los canales digitales

(que ha creado "derechos adquiridos" para los solicitantes), la programación de otros canales de televisión pública, como Tv UNAM, tienen un alcance mucho mayor gracias a que están "montados" en la red de OPMA, que abarca, hasta ahora, 16 estaciones ubicadas en diferentes ciudades del país, incluyendo la capital mexicana. También, en la red ya están incorporados Once TV, Canal 22, TV Educativa de la SEP y el Canal Judicial.

Según OPMA, con esta red se llegará a un 56 por ciento de la población nacional al tener presencia en:

Distrito Federal (canal 30 digital)
Monterrey (47 analógico y 51 digital)
Mérida (5 analógico y 23 digital)
Oaxaca (2 analógico y 35 digital)
León (38 analógico y 34 digital) Celaya (12 analógico y 33 digital)
Tapachula (n.d.)
Tampico (30 analógico y 35 digital)
Hermosillo (35 analógico y 27 digital)
Guadalajara (27 analógico y 43 digital)
Morelia (45 analógico y 44 digital)
Xalapa (34 analógico y 35 digital)
Coatzacoalcos (21 analógico y 46 digital)

Políticas públicas de acceso a receptores de TV digital

El último Acuerdo emitido en 2012 y el Decreto de 2010 en donde se plantean las líneas de acción de la digitalización, esbozan la posibilidad de establecer medidas de apoyo económico (subsidios) para la adquisición de decodificadores digitales para dar continuidad al servicio de radiodifusión. Para ello, la Cofetel utilizó recursos del Fondo de Cobertura Social de Telecomunicaciones.

La Cofetel puso en marcha un programa piloto en la ciudad de Tijuana que prevé la instalación, de manera gratuita, de decodificadores y/o antenas, en los hogares más necesitados que dependen únicamente del servicio de televisión abierta y que no cuentan con televisores o equipos que les permitan captar las señales digitales. Después de una licitación pública, la empresa Teletec de México S.A. de C.V., es la que lleva a cabo el programa de visitas a todos los hogares de Tijuana, a fin de determinar cuáles serán sujetos a recibir la instalación 100% gratuita.
El presidente de la Cofetel, Mony De Swaan, estima que para la adquisición y distribución de decodificadores y antenas en todas las ciudades y poblaciones del país contempladas para el apagón analógico de 2015, se necesitan recursos económicos por alrededor de 16 mil 500 millones de pesos –aproximadamente 1,280 millones de dólares, situación preocupante porque el nuevo gobierno federal y el legislativo no han contemplado recursos para ese rubro en el presupuesto federal para el 2013.

En septiembre de 2010, la administración de Calderón creó una Comisión Intersecretarial encargada de organizar los subsidios para las familias que no tienen recursos para comprar los descodificadores, antenas o equipos digitales. La cifra inicial que se ha manejado en el círculo intersecretarial para este tipo de dispositivos es de 60 dólares. Es importante recordar que existe una suspensión a este decreto del Presidente Calderón por parte de la SCJN.

En el 2014, la política de la televisión digital terrestre paso a ser operada por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, esto como consecuencia de las reformas constitucionales y a que el IFETEL se deslindo de dicha responsabilidad. La política que hasta ahora ha impulsado la SCT llamó sobre manera la atención, ya que a diferencia de lo que impulsó la entonces la Cofetel con plan piloto de Tijuana en el 2013, la SCT decidió repartir televisores de alta definición en lugar de codificadores, lo que será la repartición de 13.8 millones de televisores en todo el país. Lo que incrementará de manera significativa el presupuesto para conseguir la transición digital, ya que estamos hablando de alrededor de 26 mil millones de pesos. Es importante señalar que este cambio de política del gobierno federal, es leída como una estrategia populista, ya que habrá un gran número de elecciones en varias entidades del país durante 2014 y 2015.

TV digital pública

Otro de los grandes vacíos en materia de políticas públicas y legislación en materia de medios en México, es la falta de una regulación que fomente y proteja los medios públicos, en términos de independencia, acceso a financiamiento y el de garantizar el acceso universal a sus ciudadanos. De hecho, no existen como tales en la legislación. Su figura en el marco normativo vigente es de estaciones permisionadas “oficiales, culturales, de experimentación, escuelas radiofónicas o las que establezcan las entidades y organismos públicos para el cumplimiento de sus fines y servicios.”

Además no hay ningún tipo de reserva de espectro para señales de TV pública y tampoco hay un plan rector que contemple el otorgamiento de nuevas licencias de TV digital para operar como televisoras públicas.

En cuanto a la previsión de presupuesto para realizar las inversiones necesarias para la transición, tampoco hay un plan rector. Esto depende de las distintas condiciones y posibilidades financieras de los canales permisionados. Por ejemplo los canales que cuentan con financiamiento federal: Canal 11, Canal 22, el Canal del Congreso y el Canal Judicial, han conseguido, casi en su totalidad, la digitalización de su equipo. No obstante, la mayoría de los canales estatales (que pertenecen a los gobiernos en los estados de la República mexicana) han declarado en varios foros la necesidad de la creación de un fondo para poder cumplir con las disposiciones de la transición digital.

Sin embargo, debemos señalar que en el Acuerdo de 2012 la Cofetel plantea: “que la Comisión promoverá ante los sistemas estatales de televisión, que se cuente con la infraestructura y

personal necesario para transitar a la TDT, a efecto de que se asignen los recursos presupuestales correspondientes para lograr esta transición".

Es fundamental que el Estado mexicano recupere las recomendaciones y disposiciones que plantea la CIDH sobre los medios públicos de comunicación en su capítulo F.

Canal Once transmite su programación internacional a través de su sitio web y vía satélite en la región de las Américas. Desde 2009, Canal 22 tiene su propio canal de videos por Internet en YouTube, donde ofrece 15 de sus series propias, entre ellas, Defensor del televidente, La dichosa palabra, Reverso, Tocando Tierra, La oveja electrónica, Argenmex y los alimentos terrenales. También desde 2009 Canal Once ha permitido la descarga en su sitio web de sus diez programas más populares, y carga otros cinco programas estelares en YouTube.

Además de estas iniciativas, la digitalización todavía no ha brindado a los medios públicos la posibilidad de aumentar directamente sus servicios.

Los lanzamientos más recientes de canales de servicio público fueron el Canal del Congreso en el año 2000, el Canal del Poder Judicial en 2006 y el de la Universidad Nacional Autónoma de México, conocido como TVUNAM, en 2005.

Dichas estaciones transmitirán de forma digital a partir de 2012. TVUNAM y el Canal del Congreso estiman que para esa fecha hayan podido digitalizar 60 por ciento de sus equipos. Sin embargo, es necesario aumentar la financiación para poder transmitir plenamente en digital.

A pesar de estos lanzamientos, el apoyo del gobierno para los medios de comunicación de servicio público sigue adelgazándose. Los recortes en los presupuestos a Canal Once y Canal 22 impidieron la compra de equipos digitales necesarios para lograr un buen tránsito de lo analógico a lo digital en el periodo 2010– 2012. Al mismo tiempo, estos recortes han impedido que los medios de servicio público puedan hacer las inversiones necesarias para aumentar su señal. No obstante, la administración del presidente Calderón prometió ayudar a Canal Once para lograr la cobertura nacional al final de su mandato. Al parecer, también están dispuestos a ofrecer la misma ayuda al Canal 22. Estas dos televisoras tienen casi finalizado el proceso de digitalización de sus equipos.

La mayoría de las pequeñas estaciones de servicio público operan con equipos básicos de transmisión. La mayoría de ellos tienen presupuestos insuficientes y su personal carece de formación profesional para usar equipos digitales. La transición a la radiodifusión digital, por lo tanto, es problemática. Además carecen totalmente de planes para cambiar la forma de producción así como la distribución de la tecnología. Las pequeñas estaciones de servicio público carecen totalmente de la preparación adecuada para adquirir y utilizar equipos digitales. Además, las políticas sobre digitalización no tienen como fi n impulsar el papel que deben cumplir las pequeñas estaciones de servicio público. Por otra parte, su bajo presupuesto no les ayudará a aumentar su cobertura y alcance durante el periodo de transición.

Canal Once y Canal 22 están preparándose para el cambio hacia la digitalización. Canal Once ha puesto en marcha un plan de digitalización que se centró en renovar sus equipos.

Asimismo, planea realizar pruebas de radiodifusión digital en la frecuencia asignada a la televisora por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), en el mes de marzo de 2011. Canal 22 está realizando pruebas de radiodifusión digital y también está produciendo algunas de sus series y programas de noticias en alta definición (HD). Además, Canal 22 lanzó en 2009 la iniciativa Guía para la ciudadanía digital, la cual tiene como objetivo informar a los espectadores sobre el uso de equipos digitales. En ese documento, Volpi esbozó el objetivo del canal para digitalizar sus equipos en 2010. Hasta antes de la publicación del informe, la transición digital no ha sucedido. Si el Canal 22 lo consigue, se convertirá en el primer canal de servicio público en México que transmita en formato digital. La fecha límite para el apagón analógico de este canal se estableció para el año 2012.

TV digital comunitaria

El Estado mexicano, hasta ahora, en su marco normativo de radio y televisión, así como en los distintos instrumentos jurídicos relacionados con la digitalización y reserva del espectro, no contempla el acceso equitativo de los medios comunitarios o sin fines de lucro.

Los medios comunitarios o sin fines de lucro no existen en la legislación, por lo tanto no hay regulación, ni políticas públicas orientadas para garantizar el acceso equitativo o reserva del espectro para los medios comunitarios a las licencias de televisión digital.

En México los medios comunitarios no sólo son discriminados, sino también criminalizados por operar sin licencias (AMARC-México, 2012) Esta situación es una de las grandes asignaturas pendientes que tiene el Estado mexicano en materia de la democratización de su sistema de comunicación social.

Regulación de la concentración y TV digital

En México no hay límites a la concentración en la legislación secundaria, de hecho la alta concentración del entorno analógico no cambiará con la digitalización, pues no hay ningún plan de desconcentración o desinversión de los actores económicos existentes. Además, con la posibilidad de la multiprogramación, la concentración se puede incrementar al poder emitir

Televisa y TV Azteca un mayor número de señales en los 6Mhz en sus cadenas nacionales de televisión.

Además, debemos agregar que hay una tendencia aún mayor a la concentración entre los operadores de TV y de telecomunicaciones, pues la Comisión Federal de Competencia (Cofeco) aceptó la alianza entre Televisa y TV Azteca en la empresa de telefonía móvil, Iusacell, permitiendo la concentración cruzada y las posibilidades de colusión entre los dos supuestos competidores en el mercado de televisión abierta.

Por otro lado, no se tiene información que haya impedimento para que participen Televisa y TV Azteca en las nuevas licitaciones de televisión digital que se planean llevar a cabo en el 2013.

Gestión del espectro y acceso a infraestructura

El espectro radioeléctrico en México está gestionándose en función de imperativos económicos, asimismo la información en algunos casos es muy opaca y las decisiones son discrecionales, en donde, la mayoría de las veces los beneficiarios son los grupos dominantes del sector.

Además de lo anterior, no se contempla el acceso equitativo a los tres sectores de la radiodifusión.

En cuanto al acceso a la infraestructura de transmisión no hay medidas para promover un acceso adecuado a la infraestructura de entrada, ni tampoco se han establecido reglas *must carry*.

Destino del dividendo digital

El dividendo digital en México está reservado para servicios de banda ancha móvil. En específico la banda de los 700Mhz -que va de la 698 a la 806- se licitara para dichos. El estándar que México adoptará será el A5 de la región Asia-Pacífico (APT) en la segmentación de dicho espectro.

Bajo el esquema A5 se prevé la posibilidad de que se liciten tres bloques emparejados de 15 MHz, con lo que podría coexistir el mismo número de operadores con la misma cantidad de espectro, lo que repercutiría, según los comisionados de la Cofetel, favorablemente en la competencia en los servicios móviles (Cofetel, 2012). El pleno de la Cofetel eligió dicho estándar por unanimidad.

Participación ciudadana en políticas de TV digital

La participación de la sociedad civil en la elaboración, definición, implementación y seguimiento de la regulación y políticas públicas para la transición digital no ha sido tomada en cuenta por la Cofetel y el gobierno federal. Es decir, el Estado no le ha dado un lugar de participación central en las políticas de comunicación, a través de sus distintas comisiones. En el mejor de los casos, se le ha dado sólo voz a los distintos organismos de la sociedad civil, pero sus sugerencias y propuestas no han sido vinculantes.

Es importante señalar que la Cofetel en el marco de las consultas que realizó a distintos actores para determinar la necesidad de la incorporación de nuevas cadenas de televisión, lanzó una consulta pública vía Internet, entre la última semana del mes de noviembre y la primera de diciembre de 2011, lo que podemos considerar como positivo porque fue la

primera vez que se hizo un ejercicio de este tipo, aunque tuvo sus limitaciones, ya que no fue vinculante.

En julio del año 2014, el gobierno mexicano abrió una consulta pública sobre el proyecto de "Política para la transición a la Televisión Digital Terrestre" con el objetivo de que el Instituto Federal de Telecomunicaciones reciba por escrito comentarios, opiniones y propuestas concretas en relación con el contenido del proyecto de la Política para la transición a la Televisión digital. Esta iniciativa buscó integrar las necesidades de la sociedad fomentando la interacción entre el instituto y los sectores involucrados, entre los que se encuentran también los concesionarios y permisionarios de televisión.