

MÉXICO

INFORME 2016

Regulación y políticas
públicas para la TV digital

**México, regulación y políticas públicas
para la televisión digital / Informe 2016**

Actualización y edición a mayo de 2016 realizada por Ana Bizberge de OBSERVACOM, con la colaboración de Raúl Trejo Delarbre y Aleida Calleja en base al informe redactado por Rodrigo Gómez García en 2014 a partir de documentos elaborados en el marco del proyecto [Mapping Digital Media](#).

Montevideo, Uruguay
Mayo 2016

OBSERVACOM
www.observacom.org

REGULACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA TV DIGITAL

1. Marco legal para la TV digital

México no aprobó una ley específica. Hasta ahora se han emitido diversos acuerdos referidos al apagón analógico y un decreto, lo que ha generado confusión y una política zigzagueante hasta antes del 2014. Ya que en un inicio la entonces Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel) fue la que se encargó de las acciones y políticas del apagón analógico. Sin embargo, después de la reforma constitucional en materia de telecomunicaciones, radiodifusión y competencia económica en 2013 y la promulgación de la nueva Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (LFTR) de agosto de 2014, el encargado de llevar a buen puerto el apagón analógico fue la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) en coordinación con el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT). En la reforma constitucional se confirma que el apagón analógico se debería realizar a más tardar el 31 de diciembre del 2015.

Los documentos más relevantes son los siguientes:

- **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 (Diario Oficial de la Federación, 2 de Julio, 2008).
- **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).
- **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).
- **Reforma Constitucional** Marzo 2013. Se confirma la fecha del apagón del decreto de 2010 y se mandata la licitación de al menos dos cadenas nacionales de televisión.
- **Ley Federal Radiodifusión y Telecomunicaciones** 2014.
- **Acuerdo** por el que el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones expide la Política para la Transición a la Televisión Digital Terrestre del 16 de julio de 2014.
- **Lineamientos Generales para el Acceso a la Multiprogramación**, publicados en el DOF el 17 febrero del 2015.
- **Programa Anual de Uso y Aprovechamiento de Bandas de Frecuencias** 2016.
- **Acuerdo** mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones aprueba y emite los Lineamientos

Generales para el otorgamiento de las concesiones a que se refiere el Título Cuarto de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión. (24 de julio de 2015)

- Acuerdo mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones modifica el diverso por el que se emite la “Disposición Técnica IFT-003-2014: Especificaciones y Requerimientos mínimos para la instalación y operación de las estaciones de radiodifusión de televisión analógica (Bandas VHF y UHF)”. (1 de setiembre de 2015)
- Retransmisión de señales (29 de diciembre de 2015), Lineamientos Generales para la Retransmisión de Señales de Televisión Radiodifundida publicados en DOF el 6 de febrero de 2015

2. Objetivos de la transición digital

El Estado Mexicano por conducto de sus dos anteriores 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 licenciarios 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 de Felipe Calderón 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 TDT¹

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

1 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.

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)

3. Estándares técnicos

No se organizó 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 Terrestre que se utilizaría en México. Este Comité fue el 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 Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión (CIRT), 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.

4. Plazos y etapas de la transición digital

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.

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.

La ciudad de Tijuana fue la primera en realizar el apagón analógico piloto en mayo del 2012. El 31 de diciembre de 2015 se produjo el apagón en todo el territorio nacional por mandato constitucional. En la reforma constitucional se determinó que los concesionarios de TV abierta deben permitir a las empresas de TV por cable la retransmisión de sus señales de manera gratuita² dentro de su zona de cobertura. A su vez, las compañías de TV paga no deben cobrar un adicional para los

2 Ver Marco Legal 29/12/2015, en: <http://www.ift.org.mx/sites/default/files/contenidogeneral/comunicacion-y-medios/>

suscriptores. En el caso de la TV satelital deberán retransmitir obligatoriamente las señales de cobertura de 50% o más del territorio nacional.

5. Transición de los operadores de TV analógica

Las disposiciones a los tenedores de licencias comerciales –concesiones comerciales- 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. Cabe mencionar que a partir de la reforma del 2013 las licencias cambiaron y ahora todas son concesiones para uso comercial, uso público y uso social entre las que se encuentran las comunitarias e indígenas, las cuales se reconocen por primera vez en el país en el marco legal.

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 y Bravo, 2011).

Para solicitar canales espejo, según el acuerdo de 2004, los concesionarios y permisionarios deberían 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.

6. Acceso para nuevos operadores de TV digital

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, salvo en el caso del agente económico preponderante en radiodifusión.

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 12 y 18 señales nacionales, lo que plantea barreras de entrada para cualquier nuevo competidor en el mercado de TDT. En el caso de Televisa sólo puede acceder al 50 por ciento de la multiprogramación de sus señales por haber sido declarado Agente Económico Preponderante en virtud de que controla más del 50 por ciento del mercado nacional de televisión abierta.

Los Lineamientos Generales para el Acceso a la Multiprogramación, obligan a que por lo menos la señal principal debe ser en HD, es decir se obstaculiza por decreto la posibilidad de que haya más señales en vez de calidad HD., permiten el arrendamiento de señales a terceros como programadores nacionales bajo las condiciones que determine el operador tenedor de la concesión, para medios comerciales se exige que el arrendatario emita una fianza cercana a los 10 mil USD y en el caso de emisoras no lucrativas de cerca de 5 mil USD. No se exige ninguna contraprestación al Estado para que los operadores accedan a la multiprogramación.

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), que desapareció y en su lugar se creó, igualmente por mandato constitucional el Sistema de Radiodifusión del Estado Mexicano (SPR), como organismo descentralizado y con autonomía operativa que debía de fungir como una nueva cadena nacional de televisión pública, sin embargo, sigue funcionando casi de la misma manera que el OPMA, sólo que ahora tiene el mandato de coordinar políticas con otros medios públicos. Actualmente comparte señales para ampliar la cobertura de las siguientes televisoras públicas: TV UNAM, Canal del Congreso, Dirección General de Televisión Educativa, Canal 11 y Canal 22, alcanzando una cobertura del 62% del territorio nacional.

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

Condiciones de uso digitales para los operadores de TV analógica

Tras el apagón analógico el 31 de diciembre de 2015, los canales de TV abierta pueden solicitar a la autoridad de aplicación (IFETEL), el uso de un canal virtual adicional para uniformar la sintonización de canales. El organismo realizó una consulta pública (vigente hasta el 29/01/2016) con el objetivo de recibir comentarios sobre los lineamientos para la utilización de estos canales. La propuesta de IFETEL consiste en que los canales virtuales tengan el mismo período de vigencia y posibilidad de renovación que las concesiones de TV.

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 en la normatividad y las políticas públicas, hasta ahora, la entrada mayoritariamente a empresas mercantiles para participar en la licitación de nuevas frecuencias digitales de televisión.

Aunque desde el 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), eso no sucedió por presiones políticas al regulador.

Las principales fuerzas políticas unidas en el Pacto por México en el 2013 determinaron impulsar nuevas licitaciones por mandato constitucional. El artículo transitorio 8º, fracción II de la constitución determinó un plazo de 180 días naturales

para emitir las bases de licitación a partir de la integración del IFT. En marzo de 2015 se adjudicó al empresario Olegario Vázquez Aldir, dueño de Cadena Tres y el periódico Excelsior una cadena con 123 canales. La segunda cadena quedó desierta porque el empresario radiofónico Francisco Aguirre no tuvo los recursos económicos que ofreció en la licitación (cerca de USD 200 millones). Los criterios predominantes en la licitación fueron los de cobertura geográfica y propuesta económica (ver nota aquí), al no calificar la propuesta programática, las bases del concurso fueron deficientes para aportar diversidad y pluralismo.

Entre los planes de IFETEL para 2016 se encuentra la licitación de la cadena que quedó sin adjudicar y la amplió de 123 a 148 canales comerciales de TV digital derivados del espectro liberado tras el apagón analógico, a los cuales se suman 40 canales para uso público y 6 de uso social que incluyen el uso comunitario e indígena (éstas últimas dos categorías serían por adjudicación directa). En principio, la licitación está prevista para mediados de 2016 y con las 148 se podrían configurar una cadena nacional, cadenas regionales o canales individuales en localidades específicas.

Condiciones de uso para los nuevos operadores

La licitación de las dos cadenas de TV digital abierta contó con 123 señales cada una con cobertura en 153 ciudades, que se corresponde con el 92% del territorio nacional.

Los permisos de explotación adjudicados son por 20 años contados a partir de 2015. Se espera que el nuevo operador comience a emitir en el segundo semestre del 2015 y que, a más tardar en cinco años (2020), alcance la cobertura de 153 ciudades.

Aún queda pendiente que el IFT determine los criterios para las bases de licitación para el caso de las comerciales y para la adjudicación de canales en el caso de las televisoras no lucrativas públicas, sociales, comunitarias e indígenas.

7. 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 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 no se contemplaron 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 del OPMA con anterioridad, y actualmente a través del SPR se comparten señales de otras televisiones públicas como Tv UNAM, tienen un alcance mucho mayor gracias a que están «montados» en la red del SPR, 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 del Congreso. Según el SPR con la compartición de señales cubre el 62 por ciento del territorio nacional con 26 señales en 22 estados de la república.

8. 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 previó 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 llevó a cabo el programa de visitas a todos los hogares de Tijuana, este programa piloto del apagón fue exitoso logrando un 92 por ciento de penetración en los hogares.

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.

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 IFT se deslindo de dicha responsabilidad, por lo que su papel se restringió a ordenar los apagones de manera escalonada en el país una vez que la SCT diera el aviso de una penetración de receptores de al menos el 90 por ciento. La política que impulsó 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 incrementó de manera significativa el presupuesto para la transición digital, ya que estamos hablando de alrededor de 26 mil millones de pesos.

La entrega de los televisores digitales se hizo en un contexto de elecciones en varias entidades del país y fue denunciada como una estrategia electoral por partidos políticos, ya que existen evidencias (videos, notas periodísticas)³ en lo que se puede observar las entregas en actos políticos, en los que se decía a los beneficiarios que los aparatos eran un regalo el Presidente Enrique Peña Nieto.

9. Políticas públicas para diversidad de contenidos

No existe ningún plan o política para fomentar la producción de contenidos audiovisuales para la TV digital. Aunque la constitución y la LFTR establecen que se fomentará la producción nacional independiente, no existe ningún programa o política específica por parte del poder Ejecutivo para tal efecto.

10. 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, aunque hubo un avance importante en la constitución y en la ley al determinar que las concesiones de uso público deberán de contar con los mecanismos para asegurar la independencia editorial; autonomía de gestión financiera; garantías de participación ciudadana; reglas claras para la transparencia y rendición de cuentas; defensa de sus contenidos; opciones de financiamiento; pleno acceso a tecnologías y reglas para la expresión de diversidades ideológicas, étnicas y culturales. Sin embargo, ni la ley, ni los lineamientos emitidos por el IFT para el otorgamiento a concesiones determinan los mecanismos específicos.

3 Información disponible en: <http://www.proceso.com.mx/393594/crean-pagina-para-denunciar-uso-electoral-con-entrega-de-televisores-digitales> , <http://revoluciontrespuntocero.com/pan-denuncia-uso-electoral-en-entrega-de-televisores/> , <https://www.youtube.com/watch?v=22yGmknaryw>

En los lineamientos, salvo la conformación que tienen que hacer los medios públicos para contar con consejos ciudadanos plurales, el resto de las obligaciones se dejan muy abiertas y no especificaron los criterios de valoración y mecanismos para que garanticen lo que la ley establece como la independencia editorial, la rendición de cuentas, mecanismos de participación ciudadana, entre otros, simplemente dice que se deben de presentar los mecanismos para su cumplimiento y en el supuesto de que el Instituto advierta que los mecanismos expuestos no sean suficientes para garantizar los objetivos pretendidos, requerirá al interesado para que realice las modificaciones pertinentes (artículo 8 fracción IV). Eso deja al funcionario en turno valorar si se cumplen o no, con lo cual se deja en incertidumbre jurídica tanto a los medios públicos como a las audiencias que deberían de tener garantizado un servicio público de verdad.

En cuanto a la transición de permisos a concesiones de uso público, el IFT no especificó ninguna medida, por lo que los actuales medios públicos transitarán a la concesión casi de manera automática, sin necesidad de cambiar el modelo de medios oficiales a medios de servicio público, porque sólo tendrán que presentar su solicitud de tránsito.

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 hubo un plan rector. Esto dependió 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, consiguieron la digitalización de su equipo.

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 fin impulsar el papel que deben cumplir las pequeñas estaciones de servicio público.

La constitución en el artículo 6º, fracción V, dispone la creación de un organismo público descentralizado con autonomía técnica, operativa, de decisión y de gestión para proveer el servicio de radiodifusión sin fines de lucro, que debería de ser una nueva cadena nacional de televisión pública. Mediante ley se creó el Sistema de Radiodifusión Pública del Estado Mexicano (SPR), en sustitución de lo que anteriormente era el Organismo Promotor de Medios Audiovisuales (OPMA), sin embargo, más que como una cadena nacional pública el SPR funciona más como una instancia de compartición de infraestructura para otros medios públicos para ampliar su cobertura como el Canal 22, Canal 11, Canal del Congreso, Dirección General de Televisión Educativa y TV UNAM.

El IFT confirmó a la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía del Senado⁴ que al 11 de noviembre de 2015, un total de 30 de las 39 estaciones permisionarias de televisión pública no digitalizaron su señal, es decir el 76% de ellas, la mayor parte no lo hizo porque los gobiernos locales no destinaron recursos de inversión para tal efecto.

A comienzos de diciembre de 2015, el pleno del Senado aprobó con 70 votos a favor, 15 en contra y una abstención, la prórroga del Apagón Analógico por un año para “estaciones” televisoras públicas, estatales, culturales, indigenistas, de carácter social y “de baja potencia”, de las cuales la mayor parte de ellas son repetidoras de TV Azteca y Televisa en zonas de alta marginalidad. De este modo, tendrán tiempo hasta el 31 de diciembre de 2016.

La titular de la Red de Radiodifusoras y Televisoras Educativas de México, Susana Solís, manifestó que para lograr la digitalización de las estaciones se requiere una inversión de entre US\$ 80 millones y US\$ 106 millones, y aunque se cambió la Ley Federal de Telecomunicaciones y radiodifusión para darles la prórroga antes mencionada, no se aseguraron

4 Versión estenográfica de la reunión extraordinaria de las Comisiones Unidas de Comunicaciones y Transportes, de Radio, Televisión y Cinematografía y de Estudios Legislativos del Senado de la Republica: http://www.senado.gob.mx/comisiones/comunicaciones_transportes/reu/docs/version_301115.pdf

los recursos desde el Congreso para esta inversión, como tampoco medidas específicas para que los gobiernos locales inviertan para la transición.

11. 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, indígenas o sin fines de lucro, 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, aunque sí hay una reserva en radio de manera discriminatoria al dejarles las frecuencias más altas en las bandas de AM y FM.

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.

A pesar de cumplirse casi dos años de la reforma constitucional y de la creación de la LFTR que los reconoce, hasta la fecha de este informe el IFT ha otorgado sólo UNA concesión comunitaria en radio y mantiene constantes trabas para que las actuales emisoras comunitarias e indígenas que ya cuentan con autorización desde hace 12 años para transmitir en radio puedan transitar a la concesión, con lo cual se les impide acceder al 1 por ciento de la publicidad oficial federal que les permite la ley como principal mecanismo de financiamiento.

Hasta el momento no existe ninguna autorización para televisoras comunitarias o indígenas, aunque si hay sociales que pertenecen a universidades privadas, patronatos u otros tipo de organizaciones sin fines de lucro.

Hasta recién el 2016 con el nuevo Cuadro de Atribución de Frecuencias por primera vez se destinan canales para televisión de uso social, incluyendo el comunitario e indígena, pero con apenas 6 canales y aún no se sabe bajo que condiciones podrán adjudicarse.

12. Regulación de la concentración y TV digital

Con la constitución creó la figura del agente económico preponderante en telecomunicaciones o radiodifusión para aquellas empresas o grupos económicos que tengan más del 50 por ciento del mercado nacional o regional, una vez declarados con esta naturaleza se le debe de aplicar una regulación asimétrica para fomentar la competencia, aunque habla de la posibilidad de desincorporarles, la ley secundaria no plantea mecanismos específicos para que eso suceda.

Además, con la posibilidad de la multiprogramación, la concentración se puede incrementar al poder emitir con todas sus señales producto de la multiprogramación, aunque para Televisa por ser Agente Económico Preponderante en el sector de la radiodifusión por ley sólo puede acceder al 50 por ciento de su multiprogramación.

Televisa y TV Azteca tienen un mayor número de señales en los 6Mhz en sus cadenas nacionales de televisión, hasta en tanto no entre en operación la nueva cadena nacional de televisión que debería ser en el 2016, y queda aún pendiente las licitaciones de nuevos canales.

En octubre de 2015, se publicó en el diario oficial un acuerdo por el cual el IFT somete a consulta pública un anteproyecto para definir criterios para la medición del grado de concentración en servicios de telecomunicaciones y radiodifusión, hasta el momento no se han publicado los criterios finales.

Durante 2016 el IFT debe revisar las medidas asimétricas impuestas a Televisa por ser agente económico preponderante, para determinar su efectividad y si se mantienen. Aunque la ley prevé algunas medidas de regulación asimétrica para el agente económico preponderante en radiodifusión y telecomunicaciones, para el caso del primero que es Televisa, no se cuenta con información por parte del regulador para saber si han sido efectivas para limitar el control del mercado por parte de esta empresa, como tampoco de indicadores para saber si existe más pluralidad a partir de estas medidas.

Como medida para fortalecer la diversidad en la constitución se determina que para realizar la licitación de al menos dos cadenas nacionales de televisión digital no podrán participar aquellos concesionarios que cuenten con 12 Mhz de espectro o más, con lo cual de antemano se excluyó a Televisa y TV Azteca que cuentan con más de dos canales nacionales y regionales que exceden ese límite (Transitorio 8º). Lo que no es claro es si esta medida se mantendrá para las nuevas licitaciones.

13. 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.

Como ya se mencionó, en la constitución y en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión se dispusieron de reglas de must carry. Sobre esta base el IFT emitió el 24 de febrero de 2014 los Lineamientos Generales para la Retransmisión de Señales, con cambios posteriores el 25 de febrero de 2015, en que el que dispone que los operadores de Tv restringida deben obligatoriamente retransmitir señales XHUNAM-TV (canal 20), XEIPN-TDT (canal 33), XEIMT-TDT (canal 23) y XHOPMA-TDT (canal 30) de la Ciudad de México, respectivamente, incluyendo las de multiprogramación en dichos canales, salvo que el Canal de Programación no corresponda al de una Institución Pública Federal (Artículo 3).

También existe el Anexo I de la Declaratoria de Preponderancia del agente económico en radiodifusión que es el Grupo Televisa⁵, que es temporal hasta en tanto siga teniendo ese carácter. Una de las medidas de regulación asimétrica que se le impusieron fue la compartición de infraestructura (IFT, 2015: 637 y 638).

Tomando en cuenta que en televisión abierta son muy pocos los competidores en el ámbito comercial, pues sustancialmente existe el Grupo Televisa y Tv Azteca, difícilmente esta compartición ha sido posible, tal como puede observarse en la resolución del IFT sobre la Oferta de Referencia del Grupo Televisa⁶, en el que afirma que esta medida se implementa principalmente para generar incentivos para nuevos entrantes en futuras licitaciones de TV (IFT, 2015: pág. 23). En realidad esta disposición está pensada para la nueva cadena nacional de TV digital, por cuestiones económicas el resto de las emisoras no lucrativas estarían fuera, al no contar con presupuestos necesarios para tal efecto.

En relación a la infraestructura de acceso, la Secretaría de Comunicaciones y Transporte e IFETEL realizarán la licitación para la adjudicación de la red compartida para ofrecer servicios mayoristas de voz y datos en la banda de 700 MHz (usará al menos 90 Mhz en dicha banda) que se denomina como Red Compartida y será operada mediante una Asociación Público Privada recién creada por el gobierno federal denominada Organismo Promotor de Inversiones en Telecomunicaciones (Promtel); también se prevé el aprovechamiento de la red troncal de fibra de la Comisión Federal de Electricidad. La concesión de la red troncal fue otorgada a la empresa estatal Telecomm, que no puede prestar servicio a usuarios finales ni fijar el valor de las tarifas. El objetivo del proyecto es brindar conectividad al 98% de la población del país.

5 http://www.ift.org.mx/sites/default/files/p_ift_ext_290514_105.pdf

6 http://www.ift.org.mx/sites/default/files/resolucion_p_ift_ext_101214_272.pdf

14. 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 servicios. El estándar que México adoptará será el A5 de la región Asia-Pacífico (APT) en la segmentación de dicho espectro.

Como se aludió en la sección anterior, el dividendo digital de la banda de 700 Mhz se utilizará para la Red Compartida. A su vez, IFETEL [lanzó la convocatoria y las bases de la licitación pública para la explotación de 80 Mhz de espectro en las bandas 1710-1780 MHz y 2110-2180 MHz \(AWS\)](#), que se adjudicó a América Móvil y al nuevo jugador de las telecomunicaciones en México que es AT&T.

También se prevé que hacia 2020 se licite la banda de 600 MHz (conocida como segundo dividendo digital) también para servicios de datos móviles debido a los procesos de negociación y armonización del espectro que existen con Estados Unidos y los actuales concesionarios de televisión.

15. 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 el IFT 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 son vinculantes.

Los únicos mecanismos de participación existentes en la actualidad es la creación del Consejo Consultivo del IFT, por mandato constitucional, que funge como órgano asesor con 15 integrantes expertos, de los cuales por lo menos uno de ellos debe ser conocedor de los medios de uso social, pero sus recomendaciones no son vinculantes; en los Artículos 51 y 52 son las consultas públicas que debe hacer el IFT para la emisión y modificación de reglas, lineamientos o disposiciones administrativas de carácter general, así como en cualquier caso que determine el Pleno, bajo los principios de transparencia y participación ciudadana, en los términos que determine el Pleno, salvo que la publicidad pudiera comprometer los efectos que se pretenden resolver o prevenir en una situación de emergencia.

En julio del año 2014, el IFT abrió una consulta pública sobre el proyecto de “Política para la transición a la Televisión Digital Terrestre” con el objetivo de recibir 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.

El IFT cuenta con un espacio dentro de su portal de Internet destinado específicamente a publicar y mantener actualizados los procesos de consultas públicas y un calendario con las consultas a realizar, así como una herramienta de alerta de consultas por venir para que las personas interesadas puedan suscribirse⁷.

Desde su conformación en el 2013 el IFT ha cumplido con el mandato de realizar consultas públicas, entre las primeras

7 Avance, sistema de alertas de consultas públicas <http://www.ift.org.mx/industria/temas-relevantes/consultas-publicas/alerta-consulta-publica>

está la referente a la PP para la TDT, desde entonces ha ejecutado numerosas consultas⁸, sin embargo, de acuerdo a la recomendación emitida por el Consejo Consultivo sobre el punto pueden localizarse las siguientes preocupaciones⁹: los plazos para la participación de los interesados son demasiado cortos; no se ponen al alcance de los consultados los elementos que fueron considerados para la emisión de la regulación como el estado actual de la situación, tendencias internacionales, recomendaciones, estudios previos, entre otros, para evaluar la congruencia de la regulación planteada con la problemática a atender y los objetivos a alcanzar; no se sabe la forma en la que las opiniones fueron tomados en cuenta en la regulación, así como las razones por las que, en su caso, no fueron consideradas.

En síntesis el CC considera que la ausencia de estos elementos pueden convertir el esfuerzo de las consultas en una mera formalidad que impide lograr los objetivos de la participación de los distintos actores involucrados en la PP.



8 Las concernientes a la PP analizada en este trabajo son: Consulta pública respecto al “Anteproyecto de Lineamientos Generales para el Otorgamiento de las Concesiones a que se refiere el Título Cuarto de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión” 16/04/15 al 14/05/15; Consulta pública respecto al “Anteproyecto de Lineamientos Generales para el acceso a la Multiprogramación” 23/12/14 al 14/01/15; Consulta Pública del “Anteproyecto de Cuadro Nacional de Atribución de Frecuencias”. 10/07/15 al 21/08/15; Consulta pública sobre el modelo de costos para determinar las tarifas de los servicios prestados por el Agente Económico Preponderante en el sector de la radiodifusión. 01/10/15 al 11/11/15; Consulta Pública sobre el “Anteproyecto de modificación a los Lineamientos Generales sobre retransmisión de señales”. 19/10/15 al 13/11/15; Consulta pública sobre el Criterio Técnico para el cálculo y aplicación de un índice cuantitativo para determinar el grado de concentración en los mercados y servicios correspondientes a telecomunicaciones y radiodifusión. 26/10/15 al 07/12/15; Consulta pública sobre el “Anteproyecto de Lineamientos Generales para la Asignación de Canales Virtuales de Televisión Radiodifundida” 21/12/15 al 29/01/16; Consulta pública sobre el proyecto de “Política para la transición a la Televisión Digital Terrestre” 18/07/14 al 08/08/14; Consulta Pública Proyecto de Lineamientos Generales sobre Must Carry Must Offer 20/11/13 al 19/12/13.

9 En <http://consejoconsultivo.ift.org.mx/docs/sesiones/2015/Recomendacion-MecanicadelasConsultasPublicas.pdf>