

2016-09

El apagón analógico: costos políticos, económicos y sociales

Lay-Arellano, Israel T.

Lay-Arellano, I. T. (2016). "El apagón analógico: costos políticos, económicos y sociales". En Análisis Plural, primer semestre de 2016. Tlaquepaque, Jalisco: ITESO.

Enlace directo al documento: <http://hdl.handle.net/11117/3916>

*Este documento obtenido del Repositorio Institucional del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente se pone a disposición general bajo los términos y condiciones de la siguiente licencia:
<http://quijote.biblio.iteso.mx/licencias/CC-BY-NC-2.5-MX.pdf>*

(El documento empieza en la siguiente página)

El apagón analógico: costos políticos, económicos y sociales

ISRAEL TONATIUH LAY ARELLANO*

El *apagón analógico* o *convergencia digital* es el nombre que se le dio a un proceso que consistió en cesar las emisiones analógicas y cambiarlas por señales digitales, las cuales permiten una mejora en la calidad de audio y video, y además una optimización del espectro radioeléctrico que consiste en la capacidad de transportar otro tipo de datos a través de la misma frecuencia y reducir el tamaño de esta, lo que puede permitir el acceso de nuevos competidores o la diversificación de la oferta, incorporando a otros actores a los medios de comunicación.

Tras varios tropiezos, el *apagón* concluyó en México el 31 de diciembre de 2015, convirtiéndose en el primer país en lograrlo en América Latina.¹ El proceso no fue sencillo, pues la competencia por el mercado de la publicidad en radiodifusión se combinó con intereses políticos de diversa índole, convirtiéndose en una arena debido a las diferentes perspectivas sobre el derecho a la información y a la comunicación. En este texto se describe y analiza esa discusión, que fue más allá de los

* Es doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Guadalajara. Profesor investigador en el Instituto de Gestión del Conocimiento y Aprendizaje en Ambientes Virtuales. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) de México y de la Asociación Mexicana de Derecho a la Información (Amedi) Capítulo Jalisco. Es autor del libro *Legislación de medios y poderes fácticos en México 2000-2012*.

1. Guadarrama, José de Jesús. "México, primer país latinoamericano en lograr apagón analógico: SCT", en *Excelsior*, 21 de enero de 2016 [DE disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2016/01/21/1070281>].

aspectos técnicos y comprendió presiones, exigencias y deliberaciones de los distintos actores del sector.

1. ANTECEDENTES

Antes del proceso del *apagón* el gobierno federal arrancó los estudios para evaluar el estándar que se habría de aplicar en México, por lo que el 20 de julio de 1999 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* el acuerdo del secretario de Comunicaciones y Transportes para el estudio, la evaluación y el desarrollo de tecnologías digitales en materia de radiodifusión, a través del cual se creó el Comité Consultivo de Tecnologías Digitales para la Radiodifusión.

El siguiente paso fue reservar el uso de bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico para llevar a cabo tales estudios, lo que se publicó en otro acuerdo en el *DOF* el 27 de marzo de 2000, y establecer las reglas sobre el manejo de los llamados canales espejo, a través de los cuales se transmitirían las señales digitales de prueba.² De esta manera, en 2004 se decidió adoptar el estándar A / 53 de ATSC (Advanced Television Systems Committee),³ que utilizan Estados Unidos y Canadá, principalmente;⁴ asimismo, se estableció que el periodo de transición comenzará con la entrada en vigor del acuerdo y terminará el 31 de diciembre de 2021.⁵

2. Diario Oficial de la Federación. “Acuerdo mediante el cual se establecen obligaciones para los concesionarios y permisionarios de radio y televisión relacionadas con las tecnologías digitales para la radiodifusión”, en *DOF*, México, 3 de octubre de 2000.

3. En *Wikipedia* se señala que la primera emisión de TDT en México fue en 1998, lo cual es improbable, pues el estándar A / 53 de ATSC no fue adoptado sino hasta 2004. Lo que sucedió en 1998 fue la suscripción de un Memorandum de Entendimiento con la Federal Communications Commission de Estados Unidos, donde se adjudicaron canales de televisión digital para cada una de las partes, dentro de una zona de coordinación a lo largo de la frontera común entre ambos países. Véase Secretaría de Comunicaciones y Transportes. *Libro blanco. Televisión digital terrestre*, SCT, México, 2012, p.9.

4. Este estándar también fue adoptado por Corea del Sur, El Salvador, Honduras y República Dominicana.

5. Diario Oficial de la Federación. “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”, en *DOF*, México, 2 de julio de 2004.

Paradójicamente, mientras que por un lado se impulsaba el estudio y la instrumentación de estándares y otras adecuaciones para preparar el proceso del *apagón analógico*, por otro lado los poderes fácticos de los medios electrónicos de comunicación mantenían bloqueada en el Senado de la República la discusión de un proyecto ciudadano para reformar la Ley Federal de Radio y Televisión (LFRT). La iniciativa buscaba una democratización del espectro y el acceso a diversos grupos a los medios, lo que obviamente no convenía a los intereses de las grandes corporaciones de radiodifusión. Sin embargo, el boicot también afectaba a sus intereses empresariales, pues era necesaria una reforma para sentar las bases jurídicas con miras a la transición digital.

Para sortear ese problema los entonces diputados Miguel Lucero Palma (PRI) y Javier Orozco (PVEM) presentaron —el 22 de noviembre de 2005— una iniciativa para reformar la LFRT y la Ley Federal de Telecomunicaciones (LFT), que fue aprobada en comisiones el 29 de ese mismo mes —ante la sorpresa y el reclamo de algunos legisladores, que hicieron notar que otras iniciativas en ese y otros temas tenían meses de haber sido turnadas y no se habían discutido— y finalmente por el pleno el 1 de diciembre, con lo que nació la famosa *Ley Televisa*.⁶

A la distancia, y empalmando este proceso con el del *apagón analógico*, sumamos la hipótesis de que la certeza jurídica que requería Televisa y los demás grupos de radiodifusión era la que les permitiría iniciar la operación de los canales espejo y comenzar de este modo la experimentación de la transmisión de señales digitales, pero no así las ventajas de la televisión digital terrestre (TDT) para crear competencia, gracias a las características de optimización señaladas.

Para lograr esto Televisa no solo cabildó en el Senado la negociación de la aprobación de la minuta en sus términos sino que pactó con los entonces candidatos presidenciales Felipe Calderón (PAN) y

6. Lay, Tonatiuh. *Legislación de medios y poderes fácticos en México 2000–2012*, Universidad de Guadalajara, México, 2012.

Roberto Madrazo (PRI). De esta manera, en la sesión del pleno del 30 de marzo la minuta fue aprobada sin ninguna modificación, a pesar de los argumentos de un grupo de senadores encabezado por Javier Corral (PAN), Manuel Bartlett (PRI), Dulce María Sauri (PRI), César Ojeda (PRD) y Raymundo Cárdenas (PRD), y de los errores que contenía la redacción, consolidando así la *Ley Televisa*.

El siguiente paso para el grupo opositor de senadores fue presentar una demanda de acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), la cual se entregó el 4 de mayo, después de haber logrado que la suscribieran 47 senadores, pero no sería sino hasta un año después cuando la Corte discutiría el tema en el pleno. Durante nueve sesiones, realizadas entre el 22 de mayo y el 6 de junio de 2007, se analizó el contenido de los artículos impugnados, invalidando la mayoría de ellos, eliminando así aquellas porciones normativas que le beneficiaban a Televisa. Sin embargo, esta victoria jurídica no tuvo los efectos correspondientes, pues de nuevo la discusión en el Senado para reformar los artículos invalidados por el fallo de la Corte fue lenta y boicoteada, además de que la administración del presidente Calderón (2006–2012) no solo no democratizó el sector sino que además apoyó a Televisa, declarándola ganadora de la famosa Licitación 21, que le concesionaba a Nextel-Televisa una porción del espectro radioeléctrico con un valor comercial de más de cinco mil millones de pesos en tan solo 180 millones, además de iniciar un ataque contra los intereses de América Móvil, a lo que se suma la aprobación de la fusión Televisa-Iusacell, aunque después de tres años las empresas se separarían.⁷

A seis meses de terminar su periodo, Calderón anunció una modificación al calendario del *apagón analógico*, adelantando a noviembre de 2015 la culminación de la transición digital. En el acuerdo del 31 de diciembre de 2006 las urbes que se apagarían en la primera fase eran la Ciudad

7. *Idem*.

de México, Monterrey, Guadalajara, Tijuana, Mexicali, Ciudad Juárez, Nuevo Laredo, Matamoros y Reynosa; mientras que en el documento que publicó el 4 de mayo de 2012 ponía a Tijuana como la primera en ser apagada (16 de abril de 2013). En la segunda fase estarían Mexicali, Ciudad Juárez, Nuevo Laredo, Reynosa, Matamoros y Monterrey (26 de noviembre de 2013). La Ciudad de México y Guadalajara se apagarían el 26 de noviembre de 2014, en una tercera fase, y el 26 de noviembre de 2015 el resto del país.⁸

2. LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE TELECOMUNICACIONES Y EL INICIO DEL APAGÓN ANALÓGICO

Al tomar posesión Enrique Peña Nieto en diciembre de 2012, una de sus primeras acciones fue convocar a la oposición al llamado Pacto por México y emprender así las reformas estructurales necesarias para el país,⁹ entre ellas la de telecomunicaciones y radiodifusión. De esta manera, el día 11 de marzo de 2013, Peña Nieto presentó una iniciativa para reformar diversos artículos de la Constitución en materia de telecomunicaciones, la cual fue aprobada el día 21 de ese mismo mes.

De acuerdo con el calendario de la transición digital, Tijuana debía apagar sus señales análogas el 16 de abril de 2013. La política pública previó la instalación de decodificadores en más de 200 mil hogares, a un costo de 103.4 dólares (precio del decodificador-antena, distribución e instalación), por lo que se etiquetaron recursos por 360'316,633.50 pesos,¹⁰ aunque un retraso en la entrega y la instalación de los aparatos

8. Diario Oficial de la Federación. "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", en *DOF*, México, 4 de mayo de 2012.

9. Este pacto no se trataba de un gesto democrático por parte del presidente sino que debe ser visto como un medio para disminuir la presión sobre el contexto de su llegada al poder, pues como se verá más adelante, jamás hubo un verdadero espíritu deliberativo y las legislaciones secundarias, no solo en materia de radiodifusión sino en otras, fueron en contra del espíritu de ese acuerdo.

10. SCT. *Op. cit.*, p.26.

obligó al pleno de la entonces Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel) a posponer el *apagón* poco más de un mes, estableciendo la fecha límite el 28 de mayo, recorriendo al mismo tiempo la segunda etapa, ya que las señales análogas de Ciudad Juárez, Monterrey, Nuevo Laredo, Reynosa–Matamoros y Mexicali, que se apagarían el 26 de noviembre, se reprogramaron para el 29 de mayo de 2014, y la de Mexicali para el 26 de noviembre.¹¹

Según las estadísticas de la propia Cofetel, en esta fecha se había logrado una cobertura superior a 93%, pero otros medios señalaron que más de 14 mil hogares se habían quedado sin señal por “desorganización” de la comisión.¹² Las protestas y el contexto del proceso electoral local obligaron a la Cofetel a volver a encender la señal tres días después de haberla apagado, recorriendo una vez más la fecha al 18 de julio,¹³ la cual fue definitiva. Otros ajustes se publicarían el 31 de julio de 2013 y el 13 de mayo de 2014, donde se resalta que la transición digital culminaría a tiempo el 31 de diciembre de 2015.

3. LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSION: LEY TELEVISA 2.0

Debido a la falta de presentación de un proyecto del presidente de la república para la legislación secundaria durante el verano de 2013, la entonces diputada Purificación Carpinteyro presentó, el 17 de octubre,

11. Diario Oficial de la Federación. “Acuerdo por el que se modifica 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, y que se publicó el 4 de mayo de 2012”, en *DOF*, México, 4 de abril de 2013.
12. Heras, Antonio. “Pide la SCT a Cofetel suspender apagón hasta después de los comicios”, en *La Jornada*, 31 de mayo de 2013 [DE disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2013/05/31/economia/02111eco>].
13. Diario Oficial de la Federación. “Acuerdo por el que se modifica el 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, modificado el 4 de mayo de 2012 y 4 de abril de 2013”, en *DOF*, México, 1 de junio de 2013.

la Iniciativa de Ley Reglamentaria de los Artículos 20., 60., 70., 27, 28 y 105 Constitucionales. Por su parte, la Asociación Mexicana de Derecho a la Información (Amedi) entregó, el 21 de octubre, la Iniciativa de Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión a un grupo plural de 18 senadores, encabezados por Javier Corral (PAN), Manuel Bartlett (PT), Alejandra Barrales (PRD), Zoé Robledo (PRD) y Silvia Garza (PAN).¹⁴ No fue sino hasta el 24 de marzo de 2014 cuando el Ejecutivo federal presentó su iniciativa de Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.¹⁵

En medio de la discusión legislativa, el 24 de mayo de 2014 la Secretaría de Comunicaciones y Transportes emitió un comunicado en el cual dio a conocer la puesta en marcha de un programa del Ejecutivo federal para entregar televisores digitales a las familias de escasos recursos. Días después, a pesar de los reclamos y la protesta social, el 4 de julio la Iniciativa de Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión se aprobó, pasando a la Cámara de Diputados, que también le dio luz verde sin discusión ni modificaciones el 9 de julio.

En el artículo 19 transitorio de esta ley se reiteró que el Ejecutivo federal instrumentaría programas y acciones para la entrega o distribución de equipos receptores o decodificadores, por lo que con una inversión de 26 mil millones de pesos repartiría 13.8 millones de televisiones digitales,¹⁶ justificando que ello significaría un ahorro de 1,638

14. Lay, Tonatiuh. "Reforma y contrarreformas en la legislación de medios y telecomunicaciones en México", en *Problemas candentes, respuestas a medias (Análisis Plural*, primer semestre de 2014), ITESO, Guadalajara, 2014, pp. 129-139.

15. Un análisis sobre la discusión de este proceso es descrito en Lay, Tonatiuh, *op. cit.*

16. La cifra de beneficiarios varía entre la información publicada en el *DOF* y el portal de la SCT. Mientras que el primero señala en su edición del 13 de mayo de 2014, página 10, que los beneficiarios serían 12.6 millones [DE disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5344585&fecha=13/05/2014], en el portal de la segunda, esa misma fecha, señalaba que la cantidad era de 13.8 millones [DE disponible en: <http://www.sct.gob.mx/despliega-noticias/articulo/publica-la-sct-en-el-diario-oficial-el-programa-de-la-transicion-a-la-tdt/>]. Cantidad que posteriormente se reduciría a 10 millones por cuestiones de recortes presupuestales (véase Semarnat / SCT. *Programa nacional para la gestión integral de los televisores desechados por la transición a la televisión digital*, 2015, p.3, disponible en: http://www.sct.gob.mx/fileadmin/TDT/Programa_TV_TDT.pdf).

millones de pesos en electricidad, además de que cada pantalla podía ser utilizada como dispositivo de acceso a la Internet.¹⁷

En enero de 2015 legisladores del PAN le reclamarían a la SCT que los televisores entregados no se podían conectar a la Internet, quienes obtuvieron como respuesta lo siguiente:

“El ofrecimiento no es que tengan Internet, sino que tengan la posibilidad de conectarse a Internet y todos los televisores traen un puerto donde la gente podrá conectar un dispositivo que les dará acceso” [...]

[En otras palabras] no están impedidos para que sus equipos puedan descargar contenidos en línea, siempre y cuando se les conecte un dispositivo externo con esta capacidad, ya sea una llave (*dongle*), USB Wireless, o bien un Bluray con WiFi, mediante las entradas HDMI que incluyen.¹⁸

Sobre las dos nuevas cadenas de televisión abierta, el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) había establecido un *valor mínimo de referencia* de 830 millones de pesos por cada una. Los ganadores de la licitación fueron Grupo Imagen (Cadenatres) y Grupo Radio Centro, pero este último tuvo problemas para cubrir el monto ofrecido, por lo que en abril de 2015 el IFT declaró desierta esa licitación y requirió a este consorcio la garantía de seriedad, la cual ascendió a 415 millones de pesos. Sobre esta situación hubo menciones de que Grupo Radio Centro “había sido obligado” a retirarse; que las entidades financieras le habrían negado el préstamo por “presiones” de terceros, o que simplemente habían calculado mal “su movimiento”.

17. Lay, Tonatiuh. “Año electoral y medios de comunicación: círculo vicioso en funcionamiento”, en *ProyectoDiez*, 6 de marzo de 2015 [DE disponible en: <http://www.proyectodiez.mx/ano-electoral-y-medios-de-comunicacion-circulo-vicioso-en-funcionamiento-opinion/>].

18. Ramos, Juan Luis. “Las TV digitales sí podrán conectarse a Internet: SCT”, en *24 Horas*, 20 de junio de 2015 [DE disponible en: <http://www.24-horas.mx/las-tv-digitales-si-podran-conectarse-a-internet-sct/>].

A finales del mes de octubre, en perfecta mancuerna Televisa y senadores del PAN y del PRD señalaron su “preocupación” por las personas que se habían quedado sin televisión abierta a causa del *apagón analógico* en Monterrey. El IFT había calificado la acción como exitosa (comunicado 87 / 2015), mientras que Emilio Azcárraga, en una entrevista, el 21 de octubre, señaló que 10.3% de los hogares regiomontanos, alrededor de 470 mil personas, se había quedado sin televisión abierta.

Por lo anterior, senadores del PAN, encabezados por Javier Lozano y Mariana Gómez, se pronunciaron por aplazar un año el *apagón analógico*, señalando que los más de nueve millones de televisores digitales que el gobierno entregaría no representaban 90% de la meta señalada en la Constitución sino 66%. Por su parte, el senador perredista Zoe Robledo, presidente de la Comisión de Radio y Televisión, también argumentó que las televisoras educativas y culturales estarían en peligro de cesar transmisiones al no tener presupuesto para comprar sus transmisores digitales.

Diversos académicos y organizaciones como la Amedi se pronunciaron en contra de la petición de Televisa y de los legisladores, por considerar que con ello se restaría autonomía al órgano regulador y se volvería a demostrar el sometimiento del Poder Legislativo federal a los poderes fácticos. Finalmente se cumplió el calendario y el 31 de diciembre de 2015 fueron apagadas las señales de televisión análogas que continuaban en operaciones, concluyendo así el *apagón analógico*.

4. LA TRANSICIÓN DIGITAL EN LAS SALAS CINEMATOGRAFICAS

En el sector cinematográfico no ha habido ninguna discusión ni interés gubernamental en el tema de la transición digital de las salas y pareciera que ello está fuera de la regulación o la intervención gubernamental. La digitalización de las salas de cine de los complejos comerciales no ha requerido de apoyos económicos del gobierno ni de normatividades técnicas para su operación, ya que los exhibidores han recuperado su

inversión cobrando la tarifa del *Virtual Print Fee* (VTF) a los productores y no a los distribuidores.

Tanto Cinépolis como Cinemex señalan en sus respectivas páginas web que son cadenas 100% digitales. Ambas empresas aglutinan alrededor de 98% de las salas comerciales del país. Para finales de diciembre de 2015 Cinépolis contaba con 3,037 salas, mientras que Cinemex tenía 2,541. Muy lejos está Cinemagic, tercera cadena más grande del país, que controlaba 47 salas en la misma fecha.¹⁹

Una de las consecuencias de la digitalización en el cine es la profundización de la concentración del mercado de la exhibición en pocas manos, mientras que presiona a los participantes independientes, obligándolos a ceder sus complejos al duopolio. Por otro lado, la concentración en las grandes ciudades y no en todas las ciudades medias, así como los costos de ingreso y consumo, excluyen de facto a alrededor de 70% de la población del acceso a este medio, cerrando también la posibilidad de que otra cadena se instale en sus municipios por los elevados costos de inversión que implican los complejos.

Es innegable que la legislación actual en materia cinematográfica no aborda la transición digital, pero la Iniciativa de Ley Federal de Cinematografía y el Audiovisual, presentada el 29 de enero de 2014, cuya discusión continúa enfrascada en el Senado de la República, no solo aborda esta transición digital sino que contempla a las nuevas plataformas digitales como ventanas de exhibición (televisión restringida, protocolos de la Internet y plataformas).

Asimismo, esta iniciativa propone estímulos e incentivos fiscales para exhibidores que invirtieran en la construcción de nuevas salas, rehabilitación de locales que hubiesen dejado de operar como tales o la digitalización y modernización de las ya existentes. Los recursos para financiar tales acciones vendrían de un nuevo fideicomiso denominado Fondo para el Desarrollo de la Cinematografía y el Audiovisual (Fode-

19. López, Sergio. Comunicación personal, Facebook, 16 de junio de 2016.

ca), que fusionaría a los actuales Fidecine y Foprocine. Sin embargo, esto causó polémica al creerse que al abrir el fondo a los sectores más allá de la producción se reduciría el financiamiento para este rubro.

5. CONCLUSIONES

Como conclusión podemos señalar que el *apagón analógico* o *transición digital* ha tenido un costo elevado para el gobierno mexicano, no solo debido a las políticas que este mismo ha impulsado sino por el favoritismo y apoyo a Televisa, tanto para entregarle infraestructura con una contraprestación menor al precio de mercado y por ponerle trabas a su competidor América Móvil; mientras que en el ámbito cinematográfico su desinterés y opacidad también ha permitido la constitución de un duopolio de facto.

Contrariamente, aunque la convergencia digital puede usarse para democratizar o pluralizar el espectro radioeléctrico y darles acceso a los medios a comunidades y grupos que llevan décadas exigiendo esta apertura, el estado ha defendido ciegamente los intereses comerciales empresariales, cerrando la puerta o dificultando el paso de las comunidades rurales, indígenas, de los medios públicos y a las universidades el derecho que tienen a la información y a la comunicación.