

LA TV DIGITAL: AÚN HAY OPORTUNIDAD PARA QUE SEA UNA HERRAMIENTA DE DIVERSIDAD E INCLUSIÓN SOCIAL

Gustavo Gómez Germano

La TDT en Perú puede ser una excelente oportunidad para la inclusión social, la democratización y la descentralización del sistema de medios, a pesar de algunas decisiones heredadas por el actual gobierno que no son compatibles con los estándares internacionales sobre libertad de expresión y que colocaron importantes obstáculos para lograr dichos objetivos.

Este informe resume los principales aspectos de la regulación y políticas públicas implementadas hasta el momento en materia de transición hacia la televisión digital terrestre abierta (TDT) y analiza su relación con los estándares y principios generales respecto a las exigencias de diversidad, pluralismo y acceso en igualdad de oportunidades a los medios de comunicación para un ejercicio pleno de la libertad de expresión y la existencia de un sistema democrático de medios.

Finalmente, formula recomendaciones con el objetivo de que las autoridades de Perú puedan tomarlas como insumos para adoptar políticas y normas que sean compatibles con los estándares y mejores prácticas internacionales, y aprovechen al máximo las oportunidades que aún se mantienen para que la implementación de la TV digital sea una herramienta de diversidad e inclusión social.

Antecedentes

El relevamiento, análisis y redacción del informe fueron realizados entre febrero y marzo de 2012, a partir del conocimiento previo de la situación del país,¹ la consulta de diversas fuentes primarias y secundarias, y la realización de entrevistas presenciales a una pluralidad de actores relevantes entre el 14 y 18 de marzo de 2012.²

El informe surge de la necesidad expresada por el CONCORTV en carta del 28 de noviembre de 2011 solicitando *“el apoyo técnico de UNESCO para la elaboración de un análisis sobre el proceso de transición hacia la TV digital terrestre en Perú en el marco regulatorio vigente en el país”*. Esta solicitud fue contestada positivamente por UNESCO, que destinó fondos para realizar esta asesoría técnica.

El momento del estudio es por demás interesante y desafiante: si bien nos encontramos frente a los resultados de políticas recientes sobre la TV digital (Plan Maestro, adjudicación de nueva cadena

¹ Por razones profesionales el consultor ha viajado a Perú varias veces en los últimos años y seguido de cerca el proceso de implementación de la TDT. La última ocasión fue con motivo de una invitación realizada por CONCORTV para exponer en eventos en Lima y Cusco (noviembre de 2011).

² Las entrevistas fueron realizadas con Patricia Chirinos y Julio Martínez, de la Dirección General de Autorizaciones en Telecomunicaciones del Ministerio de Transporte y Comunicaciones; María Luis Málaga y Jorge Acevedo, del IRTP; Rosa María Alfaro, Miriam Larco y Alexander Chiu del CONCORTV; Gerardo Arias de la Universidad de Lima; Kela León del Consejo de la Prensa Peruana; Luis Bordo de ATV; Carlos Cárdenas de Red TV; Imelda Robles y William García de la Asociación Cultural Bethel; Ricardo Uceda de IPYS, Carlos Silva Cárdenas y Martín Carrillo de la Pontificia Universidad Católica del Perú. La reunión pactada con anterioridad con Jorge Baca del SNRTV no se pudo realizar por dificultades del entrevistado.

nacional y otras medidas) y de políticas de otros gobiernos que fueron delineando la estructura actual de medios, aún restan por elaborar, aprobar e implementar aspectos importantes de la política pública respecto a los medios de comunicación en general y la televisión digital en particular.

Estamos, además, ante el comienzo de la gestión de un nuevo gobierno que aparece con actitud abierta ante estos temas, al menos a partir de lo que surge de las opiniones coincidentes de varios entrevistados así como las propias declaraciones del presidente electo y la lectura de su programa de gobierno.

Haciendo referencia específica a las *“frecuencias digitales”* en su propuesta de Plan de Gobierno, el partido político del actual Presidente (Gana Perú) se comprometió a la *“elaboración de una ley de comunicaciones audiovisuales que establezca un reparto equitativo y plural de los medios entre distintas formas de propiedad (privada, pública y social). El objetivo es incorporar las distintas perspectivas de las organizaciones de la sociedad civil, garantizar la libertad y pluralidad de la información y opinión, y recuperar el carácter de servicio público de los medios masivos de comunicación”*. Se señala, así mismo, que la *“ley constituirá los mecanismos de regulación a la expansión de las corporaciones que operan distintos tipos de medios”* y que se garantizará una *“distribución equitativa y plural de las frecuencias digitales”*.³

De las entrevistas surge también el interés sobre estos temas, con una nada despreciable capacidad de propuesta de parte de diversos actores: organizaciones de la sociedad civil como IPYS y Calandria, entre otras, así como universidades como la de Lima o la PUCP. Se destaca, en especial, la actitud proactiva del CONCORTV y sus autoridades.

A ello hay que sumar la percepción de este consultor al realizar este informe, respecto de que aún se está a tiempo de aprovechar la potencialidad de la TDT en un sentido democratizador e incluyente a pesar de las decisiones que se adoptaron en la administración anterior y de los que daremos cuenta en el informe.

Las iniciativas y acompañamiento de la sociedad civil y la academia deberían ir acompañadas por la acción proactiva del propio gobierno, diseñando y ejecutando políticas públicas para lograr que la TV digital colabore con los restantes planes del gobierno para garantizar los objetivos de inclusión social y democratización de la sociedad. Para aprovechar dichas oportunidades, no obstante, deberían tomarse decisiones lo antes posible.

Mapa de la TV abierta en Perú

La televisión en Perú sigue siendo la tecnología de la información y la comunicación (TIC) más barata y más extendida en todo el país. Según estudios recientes del CONCORTV, *“el equipo más presente en los hogares es el televisor (99%), incluso por encima de la cocina (97%)”*⁴ con una cobertura que incluye tanto la población de los grandes centros urbanos como la ubicada en localidades menores y las áreas rurales. Mientras tanto, sólo el 36% y el 28% de los hogares tienen computadora y acceso a internet en su hogar, respectivamente.

³ Gana Perú - La Gran Transformación. Plan de Gobierno 2011 – 2016. Lima, diciembre del 2010. Puede verse en: www.jne.gob.pe. Citado por Jorge Acevedo Rojas. La radio y la televisión en la coyuntura electoral ¿La mejor regulación es la que no existe?, revista La Mirada de Telemo N°7, Pontificia Universidad Católica del Perú -- PUCP, 8 de abril de 2011.

⁴ “Estudio de actitudes, hábitos y opinión sobre la radio y televisión 2011” – CONCORTV.

“La televisión es el medio de comunicación más consumido por los peruanos de todas las edades, niveles socioeconómicos y ciudades”,⁵ concluye el estudio de CONCORTV. “En todos los casos Internet es el tercer medio consumido, notándose una tendencia a la baja en los niveles socioeconómicos más bajos y conforme se incrementa la edad de los encuestados”.

En particular, la TV abierta sigue siendo la única opción para grandes mayorías de la población peruana. Aunque la TV por suscripción llega al 66% de los hogares en Lima y Callao, en otras 13 importantes ciudades del país los hogares que no pueden pagar el servicio van desde el 61% (Arequipa) al 85% (Puno),⁶ Chimbote (66%), Iquitos (66%), Chiclayo (68%), Piura (69%), Trujillo (71%), Cusco (72%), Pucallpa (73%), Huaraz (78%), Cajamarca (78%), Huancayo (80%) y Tacna (84%).

Con esos niveles de la penetración de internet y la TV de pago, la recepción gratuita de señales de televisión terrestre y la radio siguen siendo la principal vía de información, entretenimiento y acceso a opiniones de la mayoría de la población peruana, y de allí la importancia central para objetivos estratégicos de inclusión social y efectivo ejercicio del derecho al acceso a la información cuya responsabilidad recae en el Estado.

De los datos procesados por CONCORTV a partir de información oficial del Ministerio de Transporte y Comunicaciones (MTC) surge que existe una numerosa cantidad de estaciones de TV en todo el país. A enero de 2012 la cifra asciende a 1.259 estaciones, 10% de las cuales se encuentran en Lima (123). 728 de ellas son “comerciales” y las restantes 531 son denominadas “educativas”, dentro de las que se incluyen las emisoras estatales, las universitarias y las religiosas.⁷

Este importante número de estaciones, sin embargo, no significa necesariamente que nos encontremos frente a una situación donde se haya garantizado la diversidad y el pluralismo en el sistema de medios. Para tener una mejor aproximación, es necesario mirar más profundamente estos datos iniciales.

1. El número de operadores distintos, es decir, personas naturales o jurídicas que son titulares de las autorizaciones para instalar y operar una estación de televisión es menor al número de estaciones existentes. Hay 426 titulares de 1.259 estaciones.
2. Si bien desde el punto de vista regulatorio todas las estaciones son emisoras de igual rango,⁸ la absoluta mayoría de sus estaciones son simples repetidoras de las estaciones ubicadas en la capital del país.⁹ Unas 300 estaciones de las 1.259 son repetidoras de cadenas nacionales comerciales y otras 300 son repetidoras de la señal pública.
3. Sólo seis titulares (cinco empresas comerciales y la institución estatal) reúnen más de la mitad de todas las estaciones existentes a través de cadenas nacionales de repetidoras. Uno

⁵ La única excepción a la regla es la ciudad de Puno, donde la radio supera a la TV.

⁶ “Estudio de actitudes, hábitos y opinión sobre la radio y televisión 2011” – CONCORTV.

⁷ “Estadísticas de la radio y la TV en el Perú 2012” (inédito) – CONCORTV.

⁸ En Ecuador, por ejemplo, se separan entre “matrices” (emisora origen de una determinada programación) y “repetidoras” (emisoras que toman y retransmiten, en general íntegramente, la programación de una matriz en su área de cobertura).

⁹ Inclusive las del IRTP (Instituto de Radio y Televisión Pública).

solo de los grupos económicos (Grupo ATV, del mexicano Ángel González)¹⁰ reúne varios de las cadenas que emiten desde Lima, así como varias estaciones locales en distintas provincias del país.

4. Unos pocos titulares de los 426 registrados¹¹ concentran la mayoría de la audiencia a nivel nacional y la absoluta mayoría de la publicidad comercial y estatal.¹² De acuerdo con analistas internacionales,¹³ Perú tiene “una altísima concentración” en la televisión abierta en las primeras cuatro estaciones de TV¹⁴ tanto en las audiencias como en la facturación que obtienen: en 2004 llegaban a concentrar el 82% de la audiencia y el 87% de la facturación de publicidad, cifra que en 2008 llegaba al 91%.¹⁵ El panorama mediático se agrava si se considera que en el mercado de TV para abonados una sola empresa extranjera¹⁶ concentra el 78,5%.¹⁷
5. La programación de las estaciones se define desde Lima para todo el resto del país (sea a través de repetidoras propias como porque emisoras comerciales locales y estatales municipales toman y retransmiten sus programas), resultando en una fuerte centralización de los contenidos de los informativos y programas de opinión, así como de la grilla de programas de entretenimiento y la publicidad comercial. La descentralización y regionalización de la producción de contenidos de las cadenas nacionales es mínima.
6. Entre tanta estación de TV no existe ninguna emisora de TV comunitaria, a pesar de que la legislación vigente reconoce formalmente su existencia legal¹⁸ y dispone que la radiodifusión comunitaria (radio y televisión) deberá tener “*un tratamiento preferencial*”.¹⁹ La presencia de emisoras comunitarias es, a juicio de la UNESCO, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y su Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, un elemento fundamental para considerar si nos encontramos ante un sistema de medios equilibrado.

¹⁰ A partir de la información oficial del propio grupo en su web oficial y su sede central de Arequipa 3570, así como a partir de diversas fuentes entrevistas e investigaciones periodísticas.

¹¹ Las cadenas privadas América Televisión, Frecuencia Latina, ATV, Global y Panamericana Televisión.

¹² Al menos 80%, según Jorge Acevedo Rojas. En La radio y la televisión en la coyuntura electoral ¿La mejor regulación es la que no existe?, revista La Mirada de Telemo N°7, Pontificia Universidad Católica del Perú -- PUCP, 8 de abril de 2011.

¹³ Mastrini y Becerra, “Periodistas y magnates, estructura y concentración de las industrias culturales en América Latina”, Buenos Aires, 2006.

¹⁴ ATV, América, Frecuencia Latina y Panamericana.

¹⁵ Dato aportado por Guillermo Mastrini para este informe.

¹⁶ Telefónica de España.

¹⁷ Ídem.

¹⁸ Art. 9 - Ley de Radio y Televisión N°28.278 de 2004. Apenas existe una radio comunitaria autorizada en todo el país en 2012.

¹⁹ Art. 10 –Ley de Radio y Televisión N°28.278 de 2004.

CUADRO: LAS 20 EMPRESAS DE TELEVISIÓN CON MÁS ESTACIONES²⁰

RAZÓN SOCIAL	ESTACIONES		TOTAL
	VHF	UHF	
INSTITUTO NACIONAL DE RADIO Y TELEVISIÓN DEL PERÚ (IRTP)	337	6	343
PANAMERICANA TELEVISIÓN S.A. (Panamericana)	86	3	89
EMPRESA RADIODIFUSORA 1160 S.A. (Global)	63	4	67
COMPAÑÍA LATINOAMERICANA DE RADIODIFUSIÓN S.A. (Frecuencia Latina)	52	7	59
ANDINA DE RADIODIFUSIÓN S.A.C. (ATV)	44	6	50
COMPAÑÍA PERUANA DE RADIODIFUSIÓN S.A. (América)	35	4	39
ASOCIACIÓN CULTURAL BETHEL	12	17	29
TELEVISIÓN NACIONAL PERUANA S.A.C. (ATV Sur)	10	16	26
MINISTERIO LA LUZ	0	17	17
ASOCIACIÓN CULTURAL ENTIDADES LATINOAMERICANAS COMUNICANDO EL EVANGELIO – ENLACE	2	10	12
ALLIANCE S.A.C. (La Tele)	3	6	9
ASOCIACIÓN LAS MANOS DE DIOS	0	8	8
JESUS BROADCASTING NETWORK S.A.C.	0	8	8
NEGOCIOS GENERALES INTERNACIONALES S.A.C.	0	8	8
CARRETERO RAZA ÓSCAR GROVER	5	2	7
ASOCIACIÓN NCN	0	6	6
MEDINA SOTOMAYOR GASTÓN DARÍO	2	3	5
COMPAÑÍA DE RADIODIFUSIÓN AREQUIPA S.A.C.	4	0	4
RADIO LÍDER S.R.L.	1	3	4
RADIO TV REAL E.I.R.L.	2	2	4

La regulación de la transición hacia la TDT en Perú

Luego de la aprobación del estándar digital para la televisión abierta terrestre, el ISDB-T japonés con mejoras brasileñas, el paso siguiente de cualquier país es definir cómo se hará la transición desde el sistema analógico, entre muchas otras preguntas:

- cuál es la disponibilidad de espectro resultante de la digitalización y cómo se organizará su uso;
- cuáles serán los plazos para el apagón analógico y las etapas para llegar allí;
- cómo harán los actuales operadores para realizar la transición y si se dará ingreso a nuevos operadores o no;
- cuáles serán los procedimientos para que unos y otros accedan a las nuevas frecuencias y autorizaciones;
- qué cantidad de espectro tendrán y cuáles modelos de negocios podrán desarrollar;
- qué condiciones de uso deberán aceptar los unos y los otros;
- qué especificaciones técnicas mínimas tendrán los nuevos receptores de las señales digitales;
- cómo se informará a la población y cuáles serán las medidas para impulsar la compra o adecuación de dichos receptores.

Muchas de estas preguntas se responden con la regulación existente al momento de adoptarse la decisión técnica, pero muchas otras no. En este caso, los países deben elaborar y aprobar nueva normativa, tanto técnica como legal, sea para regular la transición como para definir el marco resultante una vez producido el apagón analógico.

²⁰ Información procesada por CONCERTV con datos del Registro Nacional de Frecuencias al 27 de enero de 2012.

El marco normativo específico de los servicios de televisión abierta en Perú está centrado en la Ley de Radio y TV N°28.278 aprobada en 2004 y su decreto reglamentario, el Decreto Supremo N°005-2005-MTC. En particular, la ley dispone que en materia de radiodifusión digital²¹ *“el Estado promueve el desarrollo de la radiodifusión digital. Para tal fin, el Ministerio toma las medidas necesarias relativas al espectro radioeléctrico y adopta los estándares técnicos correspondientes, en función de las tendencias internacionales, la mayor eficiencia y el máximo beneficio para el país”*.²²

Dentro de esas “medidas necesarias”, tanto Perú como los otros países de la región debieron estudiar y tomar decisiones sobre el estándar tecnológico para implementar la TV digital en el país. Ello en el marco de decisiones más generales de gestión del uso del espectro para todos los servicios que lo utilizan, y que tienen origen en la aprobación de un Plan Nacional de Asignación de Frecuencias (PNAF) aprobado el 3 de abril de 2005 mediante la Resolución Ministerial N°187-2005-MTC.

Luego de varias revisiones, importa señalar a los efectos de este informe que en 2009 se da aprobación a una norma que define en qué canales podrán ubicarse los nuevos servicios de televisión digital.

Se trata de la Resolución Ministerial N°317-2009-MTC del 24 de abril de ese año que, previo informe de un Comité Consultivo de carácter técnico, establece que se utilizarán para tales efectos los canales 14 a 36 y 38 a 59²³ de la banda denominada UHF, que va desde los 470 MHz a los 608 MHz y de los 614 a 746 MHz. Es decir, 45 canales de 6 MHz, algunos de ellos ya utilizados por emisoras que transmiten con tecnología analógica.²⁴

El 23 de abril de 2009, a través de la RS 082-2009-PCM, se crea una Comisión Multisectorial Temporal para la elaboración del Plan Maestro integrado por cuatro representantes del Estado: Ministerio de Transportes y Comunicaciones (preside la Comisión), Instituto de Radio y Televisión del Perú –IRTP, Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual –INDECOPI y Ministerio de la Producción –PRODUCE; uno de la Asociación Peruana de Consumidores y Usuarios –ASPEC; uno del Colegio de Ingenieros del Perú –CIP y uno por la Sociedad Nacional de Radio y Televisión –SNRTV. La Comisión entregó su informe final en agosto de 2009.

El 9 de marzo de 2010 el MTC pone a consulta pública por un breve plazo de tiempo un proyecto de Decreto Supremo con la exposición de motivos del mismo.

El 29 de marzo de 2010 se aprueba el Decreto Supremo N° 017-2010-MTC con el Plan Maestro para la implementación de la Televisión Digital Terrestre en el Perú, que establece la forma en que el país hará la transición hacia la TV digital, a la vez que se realizan algunos cambios al reglamento de la Ley de Radio y Televisión aprobado por Decreto Supremo N°005-2005-MTC.

²¹ El término “radiodifusión” incluye los servicios de radio y televisión de recepción abierta.

²² Artículo 5 de la Ley 28.278.

²³ El canal 37 está reservado internacionalmente para servicios radioastronómicos.

²⁴ En febrero de 2011 esta definición será modificada para el departamento de Lima, reduciendo la cantidad de canales disponibles, como se verá más adelante.

El 21 de setiembre de 2009 se aprueban las especificaciones técnicas mínimas de los receptores de Televisión Digital Terrestre del estándar ISDB-T (*Integrated Services Digital Broadcasting - Terrestrial*) a ser utilizados en el Perú mediante la Resolución Ministerial N°645-2009-MTC.

El 10 de mayo de 2010 se aprueba el Decreto Supremo N°023-2010-MTC para permitir que se siga adelante con los trámites ya iniciados para obtener autorizaciones de TV analógicas.

Mediante el Decreto Supremo N°025-2010-MTC del 16 de junio de 2010 se hace una reserva de canales a nivel nacional y se dispone la realización de concursos públicos para interesados en obtener nuevas autorizaciones, pero solamente para prestar servicios de TV digital.

En julio de 2010 se publicaron las bases del “concurso público de ofertas” N°01-2010-MTC/28.TDT para el otorgamiento de autorizaciones para prestar el servicio de radiodifusión por televisión digital terrestre en la banda UHF, con finalidad comercial y/o educativa en cada una de las localidades que comprenden los Territorios 01, 02, 03 y 04 establecidas en el Plan Maestro.

Se modifican los artículos 11 y 13 del Plan Maestro y el DS N°025-2010 a través del Decreto Supremo N°058-2010-MTC del 24 de diciembre de 2010 para que las emisoras con autorizaciones en la banda de VHF, aunque no cuenten con una cadena nacional, puedan tener un canal en gestión exclusiva para la transición digital.

El 25 de febrero de 2011 se aprueba el Decreto Supremo N°008-2011-MTC por el cual se modifican los artículos 9, 10 y 13 del Plan Maestro con el fin de ampliar los plazos que los operadores actuales presenten sus expresiones de interés para hacer la transición digital.

Luego de declarado desierto el concurso público efectuado en 2010 y antes de realizarse las elecciones nacionales, con fecha 5 de mayo de 2011 el MTC aprueba el Decreto Supremo 018-2011 para hacer un nuevo llamado a concurso público para nuevas autorizaciones cambiando algunos requisitos y permitiendo que los actuales operadores puedan presentarse. En el mismo mes de mayo se publicaron las bases N°01-2011-MTC/28.TDT para la realización de un nuevo “concurso público de ofertas”.

El Plan Maestro y la regulación de la transición

El Plan Maestro para la implementación de la Televisión Digital Terrestre en el Perú se aprueba el 29 de marzo de 2010 mediante el Decreto Supremo N°017-2010-MTC, y tiene como objetivo crear un *“instrumento de planificación que incorpore las medidas necesarias para normar y promover la digitalización de los servicios de radiodifusión por televisión de señal abierta en el país y facilitar la transición de los servicios de radiodifusión por televisión analógica a la prestación de estos servicios con tecnología digital terrestre”*.

El Plan Maestro establece los procedimientos para que los actuales operadores realicen la transición, así como los mecanismos y requisitos para obtener nuevas autorizaciones para prestar servicios de televisión digital, las condiciones para su uso, los plazos y etapas del proceso, entre otros aspectos regulatorios claves de la transición:

Modalidades de transición - De acuerdo con lo dispuesto en el Art. 9 del Plan Maestro, la transición de la TV analógica a la TV digital de las emisoras que ya disponían de una autorización para prestar

servicios de televisión podrá efectuarse mediante dos modalidades: *“transmisión simultánea”* y *“transición directa”*.²⁵

La primera modalidad es la *“transmisión simultánea de la programación en señal analógica y en señal digital, utilizando dos (02) canales de radiofrecuencia”* en la misma localidad, una en VHF y la nueva asignación en la banda de UHF.

En el caso de la transmisión simultánea, el Ministerio de Transporte y Comunicaciones a través de la Dirección de Autorizaciones, aprobaría la migración del canal asignado al titular de una autorización a un nuevo canal ubicado en la banda de UHF y en su misma localidad, destinado a alojar las nuevas transmisiones digitales (art. 10). Ambos canales se mantendrán transmitiendo hasta el apagón analógico, uno de manera analógica y otro digital, en las condiciones que el propio Plan Maestro habilitará.

Esta modalidad se divide a su vez en dos opciones: la transmisión simultánea utilizando un canal de gestión exclusiva o un canal de gestión compartida (art. 11).

En el primer caso, ciertos operadores (según las condiciones establecidas en el Plan Maestro) podrán utilizar en forma completa y exclusiva un nuevo canal de 6 MHz en la banda de UHF para hacer la transición de su señal en la banda de VHF. En caso de que este operador tenga también estaciones ya transmitiendo analógicamente en la banda de UHF, deberá hacer allí mismo la transición de manera directa (art. 11.2).

Los demás operadores deberán compartir un único canal de la banda de UHF para realizar la transición digital de sus señales de televisión (modalidad de *“gestión compartida”*). El canal deberá ser compartido por un mínimo de tres titulares de autorizaciones para prestar servicios de televisión terrestre que operen en la misma localidad (art. 11.3).²⁶

Los operadores no podrán optar por una de estas modalidades sino que los criterios para hacerlo están expresamente establecidos en el Plan Maestro.

Inicialmente, quienes podían acceder a un nuevo canal de gestión exclusiva eran *“las personas naturales o jurídicas que cuenten con autorización para prestar el servicio de radiodifusión por televisión, como mínimo, en la localidad de Lima del Territorio 01 y, el cincuenta por ciento (50%) de localidades de los Territorios 02 y 03, consideradas en conjunto”* (art. 11.1 del Decreto Supremo N°017 de marzo de 2010).

En diciembre del mismo año, el gobierno aprobó el Decreto N°058-2010-MTC por el cual modifica esta disposición y permite que también puedan obtener un canal para gestión exclusiva *“las personas naturales o jurídicas que cuenten con autorización para prestar el servicio de radiodifusión por televisión en (...) la banda de VHF, respecto de la localidad en donde cuenten con autorización”*.²⁷

²⁵ El proyecto de Decreto Supremo puesto a consulta pública habilitaba a una tercera modalidad: la *“transmisión alternada”* de programación analógica y digital durante el día en el mismo, para titulares con canales asignado en UHF.

²⁶ Excepcionalmente, el Plan Maestro permite la compartición entre dos titulares de autorizaciones si al menos uno de ellos opera un canal de UHF, con la condición que inicien las transmisiones digitales en la misma fecha y que sólo uno de ellos realice la transmisión simultánea y el otro la transición digital directa (art 11.4).

²⁷ Artículo 1.- Modificación de los numerales 11.1 y 13.1 del Decreto Supremo N° 017-2010-MTC.

Todos los demás titulares de autorizaciones deberán optar por la gestión compartida de un canal o, en su defecto, por la transición directa si se trata de un titular que opera un canal con señal analógica en la banda de UHF, en las condiciones establecidas en el Plan Maestro.

Otra modalidad para la transición analógico-digital de los servicios de televisión terrestre es denominada de *“transición directa”*. El operador dejará de transmitir su señal analógica en determinado momento, y a partir de allí comenzará a transmitir digitalmente *“empleando el canal en UHF asignado o al que migrarían”* (art. 13.1).

Podrán utilizar esta forma de transición tanto los *“titulares de autorizaciones vigentes que cuenten con una asignación en la banda de UHF preexistente o los titulares de autorizaciones en la banda de VHF”*.

Para acceder a ambas modalidades de transición analógico-digital (simultánea y directa) los titulares de autorizaciones vigentes deberán presentar *“expresiones de interés”*.²⁸ De no presentarse en plazo,²⁹ *“se entenderá que la voluntad del titular de la autorización es continuar prestando el servicio de radiodifusión por televisión con tecnología analógica hasta el vencimiento de la autorización o del plazo máximo previsto para el apagón analógico”*.

Otorgamiento de nuevas autorizaciones - El Plan Maestro aprobado en marzo de 2010 estableció que no se otorgarían más autorizaciones para servicios de TV analógica a partir de la entrada en vigencia del Decreto Supremo, salvo *“los supuestos de excepción previstos en el Reglamento de la Ley”*.³⁰ Inicialmente se incluyeron en esta disposición de no otorgamiento a aquellos *“procedimientos que se encuentren en trámite”* (Primera Disposición Complementaria Final), aunque meses después³¹ se modificó esta disposición para aceptar ciertas solicitudes en trámite en la banda de VHF que fueran a brindar servicios con transmisión analógica.³²

Respecto de nuevas autorizaciones para prestar servicios de televisión terrestre, el Decreto Supremo N°017 modificó los artículos 40 y 43 del Reglamento de la Ley de Radio y Televisión estableciendo que se *“otorgan obligatoriamente mediante Concurso Público, cuando la cantidad de frecuencias o canales disponibles en una misma banda y localidad, es menor al número de solicitudes admitidas”*.³³

²⁸ Art. 9.3 y siguientes incisos del Plan Maestro.

²⁹ Previsto inicialmente en 6 meses y luego modificado por el DS N°008-2011-MTC de 25 de febrero de 2011.

³⁰ Es decir: *“cuando esta decisión promueva el desarrollo del servicio en áreas rurales, de preferente interés social o en zonas de frontera”* (Artículo 40 del Reglamento a la Ley 28.278 de Radio y Televisión de acuerdo con la redacción dada por el DS N°017-2010-MTC).

³¹ Mediante el Decreto Supremo N°023-2010-MTC.

³² Artículo 1.- Modificación de la Primera Disposición Complementaria Final del Plan Maestro: *“Se incluye en esta disposición a los procedimientos que se encuentren en trámite, con excepción de aquellos referidos a la Banda VHF, en los que a la entrada en vigencia del Plan Maestro se hubiera requerido la publicación del extracto de la solicitud de autorización y ésta sea presentada al Ministerio observando los plazos establecidos en el artículo 34 del Reglamento de la Ley”*.

³³ El Estado se obliga a realizar *“por lo menos dos (2) Concursos Públicos anuales, dependiendo del número de localidades cuyas autorizaciones se otorgarán por dicho mecanismo”*.

En caso contrario, y de manera excepcional y *“siempre que no hubiera restricciones de espectro”*, se podrá *“otorgar a pedido de parte, nuevas autorizaciones para la prestación del servicio de radiodifusión por televisión con tecnología analógica, cuando esta decisión promueva el desarrollo del servicio en áreas rurales, de preferente interés social o en zonas de frontera; de acuerdo a las condiciones, plazos y en las localidades que establezca el Ministerio”*.

También se modifican los criterios y pautas para la evaluación de las ofertas aprobadas en el Reglamento a la Ley de Radio y Televisión. En particular el numeral 7 del artículo 43 de dicho texto legal, que antes decía hacía referencia genérica a *“criterios y pautas para la evaluación de las ofertas”* para agregarle: *“Tratándose de los concursos públicos a que se refiere el segundo párrafo del artículo 40, la oferta podrá consistir en una oferta económica y/o en el desarrollo e implementación de un proyecto integral para promover el desarrollo de la televisión digital terrestre, conforme a los criterios que se establezcan para tal fin”*.

CUADRO: CAMBIOS REGLAMENTO DE LA LEY DE RADIO Y TELEVISIÓN

DECIA	DICE	ACCION
<p>Artículo 40.- Otorgamiento de autorizaciones por Concurso Público y plazo para su realización</p> <p>Las autorizaciones del servicio de radiodifusión se otorgan mediante Concurso Público cuando la cantidad de frecuencias o canales disponibles en una misma banda y localidad, es menor al número de solicitudes admitidas.</p> <p>En el mes de enero de cada año, la Dirección de Gestión elaborará un cronograma para la realización de por lo menos dos (2) Concursos Públicos anuales, dependiendo del número de localidades cuyas autorizaciones se otorgarán por dicho mecanismo.</p>	<p>Artículo 40.-Otorgamiento de autorizaciones por Concurso Público y plazo para su realización</p> <p>Las autorizaciones del servicio de radiodifusión se otorgan obligatoriamente mediante Concurso Público, cuando la cantidad de frecuencias o canales disponibles en una misma banda y localidad, es menor al número de solicitudes admitidas.</p> <p>Asimismo, las nuevas autorizaciones para el servicio de radiodifusión por televisión se otorgarán por Concurso Público. Excepcionalmente, siempre que no hubiera restricciones de espectro, se podrá otorgar a pedido de parte, nuevas autorizaciones para la prestación del servicio de radiodifusión por televisión con tecnología analógica, cuando esta decisión promueva el desarrollo del servicio en áreas rurales, de preferente interés social o en zonas de frontera; de acuerdo a las condiciones, plazos y en las localidades que establezca el Ministerio.</p> <p>En el mes de enero de cada año, la Dirección General de Autorizaciones en Telecomunicaciones elaborará un cronograma para la realización de por lo menos dos (2) Concursos Públicos anuales, dependiendo del número de localidades cuyas autorizaciones se otorgarán por dicho mecanismo.</p>	<p>Modifica</p>
<p>Artículo 43.- Contenido y aprobación de las bases</p> <p>Las Bases del Concurso Público contendrán, como mínimo, lo siguiente:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Cronograma. 2. Objeto. 	<p>Artículo 43.-Contenido y aprobación de las bases</p> <p>Las Bases del Concurso Público contendrán, como mínimo, lo siguiente: (...)</p> <p>7. Criterios y pautas para la evaluación de las ofertas. Tratándose de los concursos públicos a que se refiere el segundo párrafo del artículo 40,</p>	

<p>3. Localidades y bandas. 4. Frecuencias a ser asignadas y potencias efectivas radiadas máximas. 5. Documentos requeridos para la calificación de los postores. 6. Monto base de la propuesta económica 7. Criterios y pautas para la evaluación de las ofertas. 8. Criterios y pautas para la evaluación de las características del proyecto de comunicación. 9. Obligaciones y compromisos de los postores. 10. Documentación legal a ser presentada por el postor ganador para la obtención de la autorización. Las Bases serán aprobadas por resolución de la Dirección de Gestión.</p>	<p>la oferta podrá consistir en una oferta económica y/o en el desarrollo e implementación de un proyecto integral para promover el desarrollo de la televisión digital terrestre, conforme a los criterios que se establezcan para tal fin.</p> <p>8. Criterios y pautas para la evaluación del proyecto de comunicación y de las ofertas, los cuales permitan ponderar, entre otros aspectos, el cumplimiento de los principios recogidos en el artículo II del Título Preliminar de la Ley.(...)”</p>	
<p>Artículo 69.- Condiciones para el otorgamiento de la renovación</p> <p>La renovación de la autorización del servicio de radiodifusión se sujeta a lo siguiente:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Haber solicitado la respectiva renovación, conforme lo indicado en el artículo 68º. 2. No estar incurso en las causales establecidas en el artículo 23º de la ley. 3. Haber cumplido con el proyecto de comunicación; y, 4. Operar la estación y prestar el servicio en las condiciones y características técnicas aprobadas en la autorización y en la respectiva licencia de operación, así como las establecidas en este Reglamento y las Normas Técnicas del Servicio de Radiodifusión. 	<p>Artículo 69.- Condiciones para el otorgamiento de la renovación</p> <p>La renovación de la autorización del servicio de radiodifusión se sujeta a lo siguiente: (...) 5. El cumplimiento de las disposiciones relativas a la transición analógico-digital por parte de los titulares del servicio de radiodifusión por televisión, según las condiciones establecidas en el Plan Maestro para la Implementación de la Televisión Digital Terrestre en el Perú y a partir de la vigencia de la Ley que lo previa.</p>	<p>Agrega literal 5</p>
	<p>Artículo 138-A.- Negativa, obstrucción o resistencia a proporcionar información al Ministerio</p> <p>El incumplimiento de la obligación de proporcionar al Ministerio la información que éste solicite en el marco de sus funciones, será considerado como negativa, obstrucción o resistencia al ejercicio de las facultades de supervisión y control del Ministerio, a efectos de lo dispuesto por el literal g) del artículo 76 de la Ley.</p>	<p>Agrega nuevo artículo</p>

Plazos – La transición digital en Perú se realizará de manera progresiva tomando en cuenta cuatro territorios que el Plan Maestro define como: territorio 01 (Lima y Callao), territorio 02 (Arequipa,

Cusco, Trujillo, Chiclayo, Piura y Huancayo), territorio 03 (Ayacucho, Chimbote, Ica, Iquitos, Juliaca, Pucallpa, Puno y Tacna) y dejando en el territorio 04 todas las demás localidades no incluidas en los tres anteriores.

Los plazos están definidos tanto para el inicio (máximo) de las transmisiones digitales en cada territorio y localidad, como para el apagón analógico, también dispuesto como plazo máximo. En ambos casos podrán anticiparse los plazos, bajo ciertas condiciones.³⁴

CUADRO: TERRITORIOS Y PLAZOS

TERRITORIO	LOCALIDADES	PLAZO MAXIMO INICIO TRANSMISIONES DIGITALES	PLAZO MAXIMO APAGON TRANSMISIONES ANALOGICAS	% POBLACION DEL PAIS
Territorio 01	Lima y Callao	II trimestre de 2014	IV trimestre de 2020	31%
Territorio 02	Arequipa, Cusco, Trujillo, Chiclayo, Piura y Huancayo	III trimestre de 2016	IV trimestre de 2022	14%
Territorio 03	Ayacucho, Chimbote, Ica, Iquitos, Juliaca, Pucallpa, Puno y Tacna	IV trimestre de 2018	IV trimestre de 2024	8%
Territorio 04	Localidades no incluidas en los territorios 01, 02 y 03	I trimestre de 2024	Indefinido	47%

Condiciones - Entre otros aspectos de la regulación de la transición, el Plan Maestro también establece condiciones obligatorias para los operadores, en sus distintas modalidades.

- Los servicios de radiodifusión por televisión digital terrestre “transmitirán como mínimo una señal abierta para el acceso libre y gratuito del público en general, a través de receptores fijos y portátiles. De transmitirse más de una programación, esta señal abierta y de acceso libre y gratuita, será la primera o principal que se emita a través del canal de radiofrecuencia” (art. 7.1).
- La transmisión deberá ser realizada para receptores fijos en alta definición (art. 7.2). Los que deban gestionar de manera compartida, así como el IRTP, podrán hacerlo en definición estándar (art. 7.3).
- Deberán transmitir desde el inicio de las transmisiones digitales para receptores portátiles, transmitiendo hacia ellos la misma señal digital libre y gratuita (art. 7.4).

³⁴ Por ejemplo, artículo 15.4: “El Ministerio podrá aprobar el Plan de Canalización y Asignación de Frecuencias de una determinada localidad, en un plazo menor al establecido en el numeral 15.1, de haber tomado conocimiento del interés del mercado en el inicio de las transmisiones con tecnología digital”, y artículo 16.1: “A la fecha del apagón analógico como mínimo el cincuenta por ciento (50%) de la programación transmitida por los titulares de autorizaciones vigentes deberá ser emitida en alta definición, excepto para quienes realizarán la gestión compartida de los canales de radiofrecuencia. Este porcentaje se verificará en función al número de horas de programación”.

Los concursos públicos para nuevas autorizaciones digitales

Como se ha mencionado, a partir del Decreto Supremo N°017-2010-MTC se modificó el Reglamento de la Ley de Radio y Televisión respecto a los procedimientos por los cuales se accederán a nuevas autorizaciones de servicios de televisión terrestre digital.³⁵

Con la aprobación del DS N°025-2010-MTC se habilita la apertura de procesos de concurso público para otorgar nuevas autorizaciones para el servicio de televisión digital terrestre (art. 2) y se reservan tres canales en la banda de UHF (29, 30 y 31) para dichos servicios (art. 1).

A quien sea adjudicatario de una autorización se le asignará un canal completo de 6 MHz en *“cada una de las localidades consignadas en los Territorios 01, 02 y 03”*. El decreto establece que a una misma persona natural o jurídica *“solo se adjudicará y autorizará un canal de radiofrecuencia en cada localidad”* (art. 3.1),³⁶ el cual se otorgará por un período de 10 años.

Como requisito excluyente, *“no podrán presentarse como postores aquellas personas naturales o jurídicas que se encuentren en el supuesto establecido en el literal a) del numeral 11.1 del artículo 11 del Plan Maestro para la Implementación de la Televisión Digital en el Perú, aprobado por Decreto Supremo No. 017-2010-MTC”* (art. 3.2). Tampoco, cualquier persona natural o jurídica *“vinculada a las personas indicadas en los párrafos precedentes, conforme a las normas especiales sobre vinculación y grupo económico”*.³⁷

En julio de 2010 se publican las bases del Concurso Público “de ofertas” N°01-2011-MTC/28.TDT para *“otorgar autorizaciones para la prestación del Servicio de Radiodifusión por Televisión Digital Terrestre (TDT) en la banda UHF, con finalidad comercial y/o educativa en cada una de las localidades que comprenden los Territorios 01, 02, 03 y 04 establecidas en el Plan Maestro para la Implementación de la Televisión Digital Terrestre en el Perú, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2010-MTC para la presentación de interesados en obtener autorizaciones con finalidad comercial y/o educativa”*.

En efecto, de acuerdo con el artículo 7 de las Bases, *“el servicio de radiodifusión a concursar es de Radiodifusión por Televisión Digital Terrestre en la banda UHF, con finalidad comercial y/o educativa”*.

Se entiende por *“radiodifusión educativa”* a los servicios *“cuya programación está destinada predominantemente al fomento de la educación, la cultura y el deporte, así como la formación integral de las personas. En sus códigos de ética incluyen los principios y fines de la educación peruana. Las entidades educativas públicas sólo pueden prestar el servicio de radiodifusión educativa”*.

Por *“radiodifusión comercial”* se entiende aquellos servicios *“cuya programación está destinada al entretenimiento y recreación del público, así como a abordar temas informativos, noticiosos y de orientación a la comunidad, dentro del marco de los fines y principios que orientan el servicio”*.

³⁵ Modificado a su vez por DS 058-2010-MTC y DS 008-2011-MTC.

³⁶ En las Bases del concurso, ni siquiera una misma persona puede presentarse en más de una propuesta (art. 8.3 Bases).

³⁷ Se refiere a las aprobadas por Resolución SBS No. 445-2000 y Resolución CONASEV No. 090-2005-EF/94 y sus modificatorias.

Respecto del impedimento a los actuales titulares o a personas vinculadas a los mismos dispuesto por el DS, las Bases reiteran que no podrán presentarse de manera directa, sea individualmente o a través de un consorcio, ni de manera “indirecta” (art. 9.4 Bases).

Las Bases del concurso explicitan claramente los mecanismos para evaluar y seleccionar los postores que serían beneficiarios de una autorización. El 40% el puntaje correspondería a la presentación del primer sobre y el 60%³⁸ a la oferta económica presentada en los sobres 2 y 3.³⁹

CUADRO: PUNTAJES DE EVALUACION SEGUNDO CONCURSO

CRITERIO	PRIMER CONCURSO	SEGUNDO CONCURSO
Por finalidad del servicio. Si es educativa tiene puntaje frente a lo comercial	10 puntos	10 puntos
Por capacidad financiera del postor. Valora el patrimonio presentado por el postor	Hasta 20 puntos	Hasta 20 puntos
Por tiempo de despliegue	10 puntos	
Por implementación del servicio en territorio 04. Condición impuesta en el segundo concurso		Hasta 10 puntos
Por ser nuevos operadores		5 puntos
SUBTOTAL	40	45
Por oferta económica	60	55
TOTAL	100	100

Realizado el llamado a interesados en mayo de 2010, el mismo fue declarado desierto, ya que no se presentó nadie.

Un año después de la publicación del primer concurso público, poco antes de las elecciones nacionales, el MTC aprueba el Decreto Supremo N°018-2011-MTC que modifica aspectos importantes del DS N°025-2010 y habilita la realización de un nuevo llamado a interesados, el cual se efectiviza el mismo mes de mayo de 2011 con la publicación de las Bases N°01-2011-MTC/28.TDT.

Las modificaciones consisten en la baja de las exigencias económicas en el monto base y fianza, y la apertura a que los actuales titulares de servicios de televisión analógica puedan presentarse y obtener nuevas autorizaciones.

El nuevo Decreto Supremo modifica el artículo 3.2 del DS N°025-2010 en cuanto a los impedimentos de participar como postores a los actuales titulares incluyéndose, en su lugar, tres nuevas condiciones:

“a. Mecanismos para privilegiar la participación de nuevos operadores en el mercado de los servicios de radiodifusión por televisión digital.

³⁸ En el segundo concurso público los puntajes fueron de 45 y 55%, respectivamente.

³⁹ El sobre N°3 se abre en caso de haber empate en la oferta económica del sobre N°2, que debe ser igual o mayor al monto base establecido.

b. Requisitos que garanticen el cumplimiento de los límites para evitar el acaparamiento del espectro radioeléctrico, a que se refiere el artículo 22 de la Ley N° 28278, Ley de Radio y Televisión.⁴⁰

c. Obligaciones de expansión del servicio de radiodifusión por televisión digital terrestre, debidamente garantizadas, en las localidades comprendidas en el Territorio 04, para aquellos casos en los que los postores se encuentren en el supuesto establecido en el literal a) del numeral 11.1 del artículo 11 del Plan Maestro para la Implementación de la Televisión Digital Terrestre en el Perú”.⁴¹

Realizado el concurso, se presentaron solamente representantes del Grupo ATV, que cumplió con todos los requisitos exigibles y obtuvo la autorización para la instalación y operación de 40 nuevas estaciones de TV terrestre en todo el país. El análisis de los sobres y la evaluación del postor fueron realizadas por autoridades del MTC durante el actual gobierno de Ollanta Humala.

La disponibilidad de espectro

Una de las grandes ventajas de la digitalización de las transmisiones de la TV terrestre es que produce un ahorro del uso del espectro, en tanto se comprimen las señales emitidas y se necesitará menos ancho de banda para transmitir la misma calidad de video.

La transmisión de señales digitales se realizará en la banda de UHF, por lo que los operadores que están transmitiendo actualmente en analógico en la banda de VHF deberán migrar a esa banda para seguir brindando sus servicios y los titulares de las nuevas autorizaciones para prestar servicios de televisión digital terrestre también deberán utilizar canales en esa banda.

A esta presión por el uso de este espectro deben sumarse recomendaciones internacionales (y definiciones del Estado peruano en el mismo sentido) para reservar los canales 52 a 69 que están en la parte superior de dicha banda para asignarlos con el objetivo de dar servicios de datos móviles y ya no de radiodifusión. Por tanto, algunos operadores que se encontraban transmitiendo en ese lugar, están ya trasladándose hacia canales más bajos o lo harán a la brevedad.

CUADRO: TITULARES BANDA VHF

	TITULAR	SISTEMA
2	Compañía Latinoamericana de Radiodifusión S.A. (Frecuencia Latina)	Analógico
4	Compañía Peruana de Radiodifusión S.A. (América Televisión)	Analógico

⁴⁰ Artículo 22.- “(Normas para la titularidad de autorizaciones) La radio y la televisión no pueden ser objeto de exclusividad, monopolio ni acaparamiento, directa ni indirectamente, por parte del Estado ni de particulares. Se considerará acaparamiento para efectos de la presente Ley el que una persona natural o jurídica, sea titular de más del treinta por ciento (30%) de las frecuencias disponibles técnicamente, asignadas o no, en una misma banda de frecuencia dentro de una misma localidad, para la radiodifusión televisiva y veinte por ciento (20%) para la radiodifusión sonora. Para efectos del cómputo del número de frecuencias, se considera como una sola persona jurídica, a dos o más personas jurídicas que tengan como accionista, asociado, director o gerente común a una misma persona natural o pariente de ésta dentro del segundo grado de consanguinidad”.

⁴¹ Es decir, quienes tienen derecho a obtener un nuevo canal en exclusiva: “personas naturales o jurídicas que cuenten con autorización para prestar el servicio de radiodifusión por televisión en: (i) como mínimo, en la localidad de Lima del Territorio 01 y el cincuenta por ciento (50%) de localidades de los Territorios 02 y 03, consideradas en conjunto; o, (ii) la banda de VHF, respecto de la localidad en donde cuenten con autorización”.

5	Panamericana Televisión S.A. (Panamericana)	Analógico
7	Instituto Nacional de Radio y Televisión del Perú (IRTP)	Analógico
9	Andina de Radiodifusión S.A.C. (ATV)	Analógico
11	Red de Comunicaciones Bicolor S.A. (RBC)	Analógico
13	Empresa Radiodifusora 1160 S.A. (Global)	Analógico

CUADRO: TITULARES BANDA UHF

	TITULAR	SISTEMA
15	Alliance S.A.C. (La Tele)	Analógico
16	Instituto Nacional de Radio y Televisión del Perú (IRTP)	Digital
17	Misión PAX TV	Analógico
18	Andina de Radiodifusión S.A.C. (ATV)	Digital
19	Asociación las Manos de Dios	Analógico
20	Compañía Latinoamericana de Radiodifusión S.A. (Frecuencia Latina)	Digital
21	Andina de Radiodifusión S.A.C. (trasladado del canal 53 en 2011)	Analógico
22	Empresa Radiodifusora 1160 S.A. (Global)	Digital
23	Televisión Nacional Peruana S.A.C.	Analógico
24	Compañía Peruana de Radiodifusión S.A. (América Televisión)	Digital
25	Asociación Cultural Bethel	Analógico
26	Panamericana Televisión S.A. (Panamericana)	Digital
27	Júpiter TV S.A.C.	Analógico
28	Alliance S.A.C. (La Tele)	Digital
29	NO OCUPADO AUN - RESERVADO PARA NUEVOS OPERADORES	Digital
30	NO OCUPADO AUN - RESERVADO PARA NUEVOS OPERADORES	Digital
31	(aún sin uso -- canal asignado a ATV para cadena nacional de TDT)	Digital
32	Televisión Nacional Peruana S.A.C.	Digital
33	Empresa Interamericana de Radiodifusión S.A.C.	Analógico
34	Asociación Cultural Entidades Latinoamericanas Comunicando el Evangelio - ENLACE	Digital
36	Asociación Cultural Bethel	Digital
38	Red Bicolor de Comunicaciones S.A.A.	Digital
39	Oscar Grover Carretero Raza	Analógico
40	LIBRE ⁴²	Digital
41	Asociación Cultural Ondas del Perú S.A.C.	Analógico
42	LIBRE*	Digital
43	Caballero Maritza Enriquez	Analógico
44	LIBRE*	Digital
45	Cecoprode – Villa El Salvador	Analógico
	LIBRE*	Digital
	LIBRE*	Digital
	LIBRE*	Digital
49	Ministerio La Luz	Analógico
50	LIBRE*	Digital
51	Empresa Telened de Radiodifusión S.A.	Analógico
55	Asociación Vida Televisión (AVT)	Analógico
57	Asociación Cultural Entidades Latinoamericanas Comunicando el Evangelio – ENLACE	Analógico
59	Jesus Broadcasting Network S.A.C.	Analógico

⁴² Tres de los canales que dicen “LIBRE” deberán ser utilizados para la migración de los canales 55, 57 y 59 por uso de la banda entre los canales 52 a 69 para servicios de banda ancha móvil, de acuerdo con la Resolución Viceministerial 183-2011-MTC/03.

Más allá del ahorro que supone la digitalización, para el anterior gobierno la disponibilidad de espectro era muy limitada. En efecto, en la exposición de motivos de la propuesta de Plan Maestro para la Implementación de la TV Digital Terrestre en el Perú expresa que *“atendiendo a la restricción en la disponibilidad de espectro que se generaría, de pretender otorgarse a todos los titulares de autorizaciones en banda de VHF y UHF un canal adicional para la transmisión analógico-digital simultánea de su programación, se proponen criterios que permitirán una gestión eficiente del espectro radioeléctrico y viabilizarán la implementación de la televisión digital terrestre en el Perú. Ello, a su vez, a la luz de las altas inversiones que esta transición analógico-digital requiere”*.

Los argumentos respecto de la disponibilidad efectiva de espectro resultan pertinentes al momento de gestionar la transición digital. Ahora bien, es imprescindible que ese diagnóstico sea cierto y fundado. Ello, en tanto que de no haber tal saturación, la decisión se convertiría en una restricción ilegítima a derechos fundamentales como el de la libertad de expresión y de información, toda vez que se limitará el Principio de Acceso establecido en la propia normativa peruana⁴³ y se restringirá el principio de igualdad de oportunidades para dicho acceso a los actuales titulares y a eventuales nuevos operadores.

Las decisiones vinculadas al Plan Maestro, y en particular sobre la forma que los operadores actuales en todo el país podrían hacer la transición (gestión exclusiva o compartida de un canal), estuvieron marcadas por dos razones principales, expresadas en la exposición de motivos del Decreto Supremo:

- a) la viabilidad económica de los operadores (*“a la luz de las altas inversiones que esta transición analógico-digital requiere”*) y
- b) la saturación del espectro existente para permitir que todos tengan acceso a gestión exclusiva (*“atendiendo a la restricción en la disponibilidad de espectro que se generaría, de pretender otorgarse a todos los titulares de autorizaciones en banda de VHF y UHF un canal adicional para la transmisión analógico-digital simultánea de su programación, se proponen criterios que permitirán una gestión eficiente del espectro radioeléctrico (...)”*).

Veamos el caso del departamento de Lima, sin duda alguna el más complicado en cuanto a uso intensivo de espectro. A inicios de 2010, y antes de que Perú adoptara la norma digital ISDB-T, existían 7 canales en la banda de VHF y 17 canales en la banda de UHF transmitiendo señales de televisión analógicas. Es decir, un total de 24 canales operativos.

Adicionalmente, se modifica el Plan de Canalización y Asignación de Frecuencias en el departamento de Lima para liberar los canales 52 al 59 (698 a 746 MHz) con el objetivo de dejarlos disponibles para servicios de banda ancha móvil.⁴⁴ A partir de esa decisión, las cuatro estaciones ubicadas en los canales 53, 55, 57 y 59 deberán migrar hacia canales más “bajos” en la misma banda de UHF.⁴⁵

La nueva decisión reduce la cantidad de canales utilizables para TDT en Lima a 35, ubicados entre los 476 MHz (canal 15) y los 698 MHz (canal 51),⁴⁶ varios de ellos ya ocupados por titulares que transmiten TV en analógico, por lo que quedan efectivamente sólo 21 canales “libres”. Efectivamente

⁴³ Artículo 1 b) de la Ley de Radio y Televisión: *“Principios de acceso a los servicios de radiodifusión (...) Libertad de Acceso.- El acceso a la utilización y prestación de los servicios de radiodifusión está sujeto a los principios de igualdad de oportunidades y de no discriminación”*.

⁴⁴ RVM 183-2011-MTC.

⁴⁵ Una estación de ATV ubicada en el canal 53 ya migró al canal 21 en marzo de 2011.

⁴⁶ Con excepción de los canales 35 y 37.

allí hay un primer problema: hay 24 canales analógicos utilizados antes de la transición para sólo 21 canales disponibles.

Las nuevas autorizaciones para prestar servicios de TV digital en nuevos canales a seis operadores que se encuentran transmitiendo en la banda de VHF en Lima se aprobaron entre marzo y julio de 2010, y la restante en diciembre del mismo año. También se otorgaron autorizaciones para emisoras que transmiten en la banda de UHF y que también, por las condiciones establecidas en el Plan Maestro, podría recibir canales de gestión exclusiva.

CUADRO: AUTORIZACIONES GESTION EXCLUSIVA (LIMA)

FECHA	TV	CANAL
30 de marzo de 2010	IRTP	16
31 de marzo de 2010	ATV	18
12 de abril de 2010	Frecuencia Latina	20
12 de abril de 2010	América TV	24
26 de abril de 2010	Panamericana	26
27 de mayo de 2010	La Tele	28
8 de junio de 2010	Bethel	36
14 de julio de 2010	Global	22
5 de agosto de 2010	Perú TV	32
29 de septiembre de 2010	Enlace	57
28 de diciembre de 2010	RBC	38

La difícil situación del uso del espectro para TDT planteada en Lima no impidió que se liberaran y reservaran tres canales para realizar un llamado a nuevos operadores, los mismos que se reservaron en todas las restantes localidades del país (29, 30 y 31 de UHF).

Sin embargo, se establecieron fuertes restricciones a los titulares de emisoras locales y regionales (tanto comerciales como estatales o educativas) de cualquier parte del territorio nacional al imponer que sólo aquellos que tuvieran cadenas nacionales pudieran ser quienes usufructuaran un nuevo canal en forma exclusiva.

La saturación que habría justificado tal distinción en aras de una *“gestión eficiente del espectro”* fue negada cuando en diciembre de 2010, a través del Decreto Supremo N°058-2010-MTC, se cambia el criterio y se permite que los operadores actuales de todo el país que tuvieran autorizaciones en la banda de VHF (aunque fuera su única estación) también obtuvieran un canal en exclusiva.

La paradoja es que se incluyen dentro de ellos no sólo la única televisora limeña que quedaba sin acceso a un canal propio⁴⁷ sino también titulares de estaciones pequeñas y medianas de todo el país, a los cuales no se les preguntó siquiera si tenían capacidad económica de realizar la transición. Recuérdese que la distinción entre gestión exclusiva y gestión compartida argumentaba que la supuesta incapacidad económica de estas estaciones (por no haber tenido capacidad de montar cadenas nacionales) y *“a la luz de las altas inversiones que esta transición analógico-digital requiere”*, justifica su exclusión de la obtención de un canal completo para desarrollar su modelo de negocios.

⁴⁷ Red de Comunicaciones Bicolor S.A. (RBC), autorizada a gestionar un nuevo canal en exclusiva en UHF apenas cuatro días después de aprobado el nuevo Decreto Supremo.

Aunque la gestión compartida de un canal entre tres titulares permite igualmente que se realice la transición, las diferencias de posibilidades que abren respecto a los otros operadores son muy importantes: deberán negociar o acordar con otros operadores de su misma localidad (muchas veces su competencia) el uso del mismo canal e instalaciones de transmisión,⁴⁸ no podrán desplegar todas las potencialidades que brinda la TV digital, transmitiendo en definición estándar y no HD, y no podrán optar por tener una o varias señales para diversificar su oferta y con incertidumbres para saber quiénes de los titulares podrán usar las transmisiones a celulares o desplegar ofertas interactivas. Deberían hacerse los máximos esfuerzos para que tales restricciones provengan de decisiones informadas y voluntarias de los propios operadores, donde la disponibilidad de espectro fuera posible.

Es que si la situación en el departamento de Lima podría ser al menos complicada en razón del uso intenso del recurso, la situación de “saturación” del espectro dista mucho de existir en la mayor parte del país. De acuerdo con el relevamiento realizado, y según afirman varios de los entrevistados,⁴⁹ podría existir una seria limitación de espectro de UHF en el Área Metropolitana de Lima y en algunas de las principales ciudades del país pero no así en el resto.⁵⁰ Creemos posible verificar rápidamente que, por ejemplo, hay múltiples localidades y vastas zonas del denominado territorio 04 donde hay espectro suficiente.

El Estado peruano tiene el derecho y el deber de administrar adecuadamente el uso del espectro radioeléctrico. Esto es, de manera óptima y eficiente, atendiendo a las limitaciones que pudiera haber en determinadas localidades o áreas de servicio para el mejor funcionamiento de los servicios de radiodifusión.

Ahora bien, en tanto que el problema más importante podría estar en Lima y en algunas otras ciudades, resulta desproporcionado e ineficiente pues si bien está sustentado en una situación que podría ser real en la capital y algunas de las principales ciudades del país, no es razonable que sea extensible a todo el país mediante una ley general. Haya intención o no, se termina discriminando a las estaciones locales y regionales, tanto comerciales como educativas y estatales, limitando artificialmente sus posibilidades de aprovechar todas las oportunidades de la TV digital a múltiples operadores pequeños y medianos en localidades donde no existe saturación de espectro.

La gestión exclusiva y compartida de un canal son formas posibles de utilizar el espectro para transmitir señales de TV digital, ya que no todos los operadores pueden o quieren operar un canal completo. La modalidad compartida podría ser tal vez la única posibilidad de mantenerse emitiendo luego del apagón analógico. Ahora bien, imponerlo a algunos sí y a otros no, de manera arbitraria, no es una forma de gestión aceptable.

⁴⁸ El caso se agrava al obligar a ser compartido por al menos tres operadores y no dos, que afectaría en menor manera las posibilidades. Además, el gobierno no se hace responsable de la forma o condiciones del acuerdo, el cual queda librado a la voluntad de las partes privadas.

⁴⁹ Como por ejemplo el Ing. Carlos Silva Cárdenas, docente de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) e integrante de la comisión técnica que recomendó la adopción del estándar ISDB-T. Entrevista realizada el 15 de marzo.

⁵⁰ Al final de la elaboración de este informe, debería sumarse un nuevo elemento de análisis que podría abrir las posibilidades de espectro: la no presentación de expresiones de interés de varias estaciones de televisión que, atentas a lo dispuesto en el Plan Maestro a este respecto (art. 9.6), podrían reducir el déficit de frecuencias.

La situación de discriminación se agrava pues mientras la mayoría de emisoras locales y regionales no podrán gestionar un canal en exclusiva, algunos pocos operadores que concentran la propiedad y control de las principales cadenas nacionales duplican su disponibilidad de acceso a ese recurso escaso y patrimonio de todos los peruanos y peruanas.

En tanto que la saturación de espectro no está confirmada en todo el país y, por tanto, no existen razones legítimas, el trato desigual dado por el Estado a titulares con autorizaciones del mismo tipo y con iguales derechos, excluyendo a determinadas personas naturales o jurídicas de acceder a canales exclusivos supone restricciones no compatibles con los estándares internacionales y los propios principios de la legislación peruana en materia de libertad de expresión e información. Ello, al violar los principios de libre acceso y el derecho a la igualdad de oportunidades para acceder a frecuencias radioeléctricas, soportes fundamentales para el ejercicio pleno de dichas libertades.

Estándares internacionales

El análisis de la situación y proceso reseñados se hará, como se explicitó en los antecedentes, tomando como referentes los estándares internacionales en materia de libertad de expresión y desarrollo democrático de los sistemas de medios.

En los últimos años dos importantes organismos internacionales han elaborado principios, declaraciones, estándares e indicadores para evaluar la compatibilidad de los sistemas de medios y los marcos legales que regulan su conformación y actuación. Ellos son la UNESCO y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, a partir del trabajo de su Relatoría Especial para la Libertad de Expresión.

LOS INDICADORES MEDIÁTICOS DE LA UNESCO

La UNESCO aprobó, en 2008, los “Indicadores de Desarrollo Mediático”, un marco para evaluar el desarrollo de los medios de comunicación social en el mundo.⁵¹ Dividido en cinco categorías, el documento identifica los indicadores que deben cumplirse para que un país tenga *“un entorno mediático en el cual puedan prosperar la libertad de expresión, independencia y pluralismo de los medios, de conformidad con los principios establecidos en la Declaración de Windhoek (1991) y las posteriores declaraciones regionales sobre la Promoción de los Medios Independientes y Pluralistas, adoptadas en Almaty, Santiago, Sana’a y Sofía”*.

En lo que a este informe refiere, la categoría 2 identifica a indicadores sobre la *“pluralidad y diversidad de los medios de comunicación social, igualdad de condiciones económicas y transparencia en la propiedad”*.

En materia de concentración y pluralismo del sistema de medios, la UNESCO afirma que deberán existir regulaciones *“eficaces”* para impedir la indebida concentración de la propiedad y promover la pluralidad, así como *“legislación específica sobre la propiedad cruzada dentro de los medios y entre la radio / televisión y otros sectores mediáticos para impedir la dominación del mercado”*, junto con disposiciones que garanticen la *“transparencia y divulgación”* en *“relación a la propiedad, las inversiones y las fuentes de ingresos”* de las empresas de medios.

⁵¹ El documento completo puede descargarse en: unesdoc.unesco.org/images/0016/001631/163102s.pdf

Las medidas eficaces que la UNESCO propone para impedir la concentración indebida deben incluir regulaciones en el otorgamiento de las licencias que reconozcan *“la distinción entre los actores pequeños y grandes en el mercado mediático”*, con procedimientos que promuevan la diversidad de la propiedad y contenidos de los medios, incluyendo la posibilidad de *“negar algunas solicitudes de licencias o para obligar operaciones mediáticas existentes a desinvertir para evitar las concentraciones excesivas de propiedad de los medios”*.

Al respecto de los mecanismos para otorgar autorizaciones para prestar servicios de radiodifusión, la UNESCO señala claramente que el precio que se paga por obtener las licencias *“no es prohibitivo para los medios comunitarios”* y, aún más, que *“no se requiere que las frecuencias se subasten al mayor postor si hay otros oferentes que representan un mejor servicio al interés público”*.

En materia de una gestión del espectro orientada a tener un entorno pluralista de medios, los planes de uso del mismo son *“asegurar que se compartan equitativamente las frecuencias de difusión entre los medios públicos, privados y comunitarios y entre los medios nacionales, regionales y locales”*. Para ello, deberían aprobarse *“cuotas o metas específicas para reservar parte del espectro radioeléctrico para los medios comunitarios”*.

Con referencia a la radio y la televisión digital, la UNESCO señala que los órganos reguladores deben asignar *“las licencias digitales a una diversa gama de operadores comerciales y no comerciales”*, y que deberán concederse *“licencias automáticamente a las emisoras de servicio público para hacer transmisión digital”*.

LOS ESTÁNDARES SOBRE LIBERTAD DE EXPRESION Y RADIODIFUSIÓN

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, un organismo de la Organización de Estados Americanos (OEA), aprobó los “Estándares de Libertad de Expresión para una Radiodifusión Libre e Incluyente”, redactados por la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, y los incluyó en su Informe Anual del año 2009.⁵²

En uno de sus capítulos, referido a los criterios y procedimientos para el otorgamiento de autorizaciones y asignación de frecuencias, la CIDH afirma que éste es un aspecto que tiene *“un impacto definitivo sobre el derecho a la libertad de expresión en su doble dimensión: el derecho de todos a expresarse libremente y el derecho a recibir ideas y opiniones diversas. De esta decisión dependerá tanto el acceso a los medios de comunicación de quienes solicitan acceso a las frecuencias, como el derecho de toda la sociedad a recibir información plural en los términos del artículo 13 de la Convención Americana. En efecto, al asignar las frecuencias el Estado decide cuál es la voz que el público podrá escuchar durante los años venideros. En consecuencia, en este proceso se definen, entre otras cosas, las condiciones sobre las cuales se adelantará la deliberación democrática requerida para el ejercicio informado de los derechos políticos, así como las fuentes de información que le permitirán a cada persona adoptar decisiones informadas sobre sus preferencias personales y formar su propio plan de vida”*.

Para asegurar el acceso equitativo y en igualdad de oportunidades, la CIDH y la Relatoría Especial afirman que el derecho a la libertad de expresión *“exige que los Estados no sólo se abstengan de realizar acciones que impiden el ejercicio del derecho, sino además que adopten medidas para*

⁵² El documento completo puede descargarse en:

<http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/Radiodifusion%20y%20libertad%20de%20expresion%20FINAL%20PORTADA.pdf>

garantizar su ejercicio en condiciones de igualdad y no discriminación. Así, por ejemplo, se deben remover los obstáculos que impiden que ciertos sectores sociales puedan acceder a los medios de comunicación; y, al mismo tiempo, promover activamente, la inserción de grupos desfavorecidos o actualmente marginados en los medios de comunicación”.

Al respecto, algunos de los estándares que deberían cumplir los países americanos, incluyendo Perú son:

- *“La asignación de licencias de radio y televisión debe estar orientada por criterios democráticos y procedimientos preestablecidos, públicos y transparentes, que sirvan de freno a la posible arbitrariedad del Estado y que garanticen condiciones de igualdad de oportunidades para todas las personas y sectores interesados”.*
- *“Los criterios para asignar las licencias deben tener, como una de sus metas, fomentar la pluralidad y diversidad de voces. Por ello, los requisitos para otorgarlas no pueden constituir una barrera desproporcionada para lograr estas finalidades. Así por ejemplo, cuando la oferta en dinero o el criterio económico es el factor excluyente o principal para adjudicar todas las frecuencias de radio o televisión, se compromete el acceso en igualdad de condiciones a las frecuencias y se desalienta el logro del pluralismo y la diversidad. Al respecto, la CIDH ya ha indicado que ‘las subastas que contemplen criterios únicamente económicos o que otorguen concesiones sin una oportunidad equitativa para todos los sectores son incompatibles con la democracia y con el derecho a la libertad de expresión e información garantizados en la Convención Americana [...] y en la Declaración de Principios’”.*
- *“Los diferentes tipos de medios de comunicación (públicos independientes del Poder Ejecutivo, privados con fines de lucro, y comunitarios o privados sin fines de lucro) deben ser reconocidos y deben poder tener acceso, en condiciones de equidad, a todas las plataformas de transmisión disponibles, incluyendo el nuevo dividendo digital”.*

En particular, la Relatoría Especial ha insistido en la necesidad de que la regulación sobre radiodifusión establezca el deber que los Estados reconozcan legalmente a los medios comunitarios y aún más, adopten *“medidas positivas para incluir a los sectores sin fines comerciales en los medios de comunicación”*, disponiendo *“reservas de espectro para este tipo de medios, así como condiciones equitativas de acceso a las licencias que diferencien las realidades distintas de los medios privados no comerciales”*, en especial *“cuando éstos no estén representados equitativamente en el espectro”*.

Asimismo, *“deberían contemplarse procedimientos que no exijan requisitos tecnológicos severos que, en la práctica, impacten discriminatoriamente en estos sectores impidiéndoles siquiera formalizar una solicitud de licencia. Por el contrario, los requisitos para acceder a las licencias deberían contemplar las necesidades específicas de los radiodifusores comunitarios”*.

Sobre los medios públicos, incluyendo la televisión abierta, la CIDH afirma que ellos *“pueden (y deberían) desempeñar una función esencial para asegurar la pluralidad y diversidad de voces necesarias en una sociedad democrática”*. Para ello, deberán *“tender a su gratuidad y tener alcance en todo el territorio del Estado a fin de garantizar los derechos de libertad de expresión y acceso a la información de todas las personas bajo su jurisdicción sin discriminación en función de las condiciones sociales, económicas o geográficas”*.

Para que el sistema de medios públicos se adecue a los parámetros del derecho a la libertad de expresión consagrado en el artículo 13 de la Convención Americana, *“no sólo debe garantizar pluralidad y diversidad de voces en su programación, sino también que la mayor cantidad de personas puedan acceder a ella. En tal sentido, los Estados deben promover que las personas que habitan en zonas donde no existen otros medios de comunicación —por ejemplo por no constituir un*

negocio rentable para los sectores privados—; o que no puedan pagar un servicio de televisión de paga, tengan acceso a los medios públicos”.

El Estado deberá *“asegurar que estos medios de comunicación cuenten con fondos públicos suficientes y estables”*, para que puedan cumplir con estos objetivos.

Los estándares de la CIDH también incluyen referencias expresas a las nuevas transmisiones digitales, remarcando que las mismas *“ofrecen una oportunidad fundamental para garantizar acceso a las frecuencias a personas o sectores generalmente marginados o excluidos. En este sentido, el desafío en estos tiempos, y en el futuro inmediato, es convertir la actual desigualdad en el ejercicio del derecho a la libertad de expresión en una oportunidad digital para todos y todas”*.

La digitalización *“debería tener como meta asegurar que el nuevo dividendo digital haga un uso óptimo del espectro para asegurar la mayor pluralidad y diversidad posible”*. Los Estados, continúa, deberían *“considerar este cambio tecnológico como una oportunidad para incrementar la diversidad de voces y habilitar el acceso de nuevos sectores de la población a los medios de comunicación”*.

TV digital, acceso e igualdad de oportunidades

La llegada de la TV digital es una excelente oportunidad para ampliar la diversidad y el pluralismo en el sistema de medios de nuestros países. Por ello, es clave analizar si efectivamente la regulación adoptada por Perú para la implementación de la TDT es compatible con los estándares, indicadores y principios reseñados.

Como se ha dado cuenta anteriormente, el Decreto Supremo de aprobación del Plan Maestro incluyó también cambios al Reglamento de la Ley de Radio y Televisión en relación con los procedimientos para el otorgamiento de nuevas autorizaciones de televisión digital terrestre, definiéndose que éstos deberían ser concursos públicos y abiertos, en sintonía con los estándares internacionales.

Los dos concursos públicos realizados en 2010 y 2011 se convierten, en el marco de la legislación general sobre radio y televisión, en resumen y concreción de la política pública adoptada hasta el momento por el Estado peruano, y de allí la importancia de un análisis de su diseño y resultados.

Del análisis de las bases y procedimientos establecidos en los mismos, cuyos aspectos principales fueron reseñados más arriba, surge que existen diversas disposiciones que son incompatibles con los estándares interamericanos e, incluso, contradictorios con la propia legislación peruana:

1. Ambos concursos habilitan la presentación de personas naturales y físicas interesadas en obtener autorizaciones para televisoras comerciales y educativas, pero excluye expresamente a los interesados en acceder a medios comunitarios.

Ya se ha mencionado que la Ley de Radio y Televisión reconoce a los medios comunitarios; sin embargo, tampoco existen autorizaciones de televisión comunitaria para transmisiones analógicas ni políticas públicas para promover la existencia de tales medios, en consonancia con las recomendaciones internacionales. La digitalización podría haber sido una buena oportunidad para establecer reservas y mecanismos adecuados para su inclusión.

Sin embargo, aunque organizaciones sociales e indígenas quisieran presentarse a obtener una autorización para un medio “educativo” como habilitan los concursos, las bases de los concursos también lo impedirían.

2. El procedimiento fue denominado “concurso público de ofertas” marcando desde el título el enfoque mercantilista que se tuvo con la televisión en lugar de optar por un enfoque cultural y como herramienta de inclusión social y ejercicio de derechos. Las condiciones de prestación y los criterios de evaluación y selección reafirman que éste fue el enfoque predominante.
3. En esta inteligencia, los factores económicos son directa e indirectamente los aspectos centrales para la participación en el concurso y se convierten en fuertes barreras a la entrada al mercado (en un sentido empresarial) y restricciones al acceso equitativo y en igualdad de oportunidades (en un sentido social):
 - a) La oferta económica representa la mayoría del puntaje otorgado a cada postor: un 60% del total en el primer concurso y un 55% en el segundo (art. 16.1 Bases).

En la práctica se convierte en el único elemento definitorio, ya que el restante 40% no se trata de criterios de evaluación sino del cumplimiento de los requisitos mínimos para ser postor apto (aún así subsanables en instancias posteriores), tales como documentación de aspectos formales como identidad, patrimonio y declaraciones juradas de cumplimiento obligatorio para seguir participando del proceso.

La única excepción es la presentación de un “proyecto de comunicación” pero cuyo alcance es a los solos efectos de comprobar que se ajustan a la finalidad para la que se presentan.⁵³

- b) El concurso define una base para realizar las ofertas que es altamente onerosa y prohibitiva para universidades, organizaciones sociales e incluso empresas comerciales medianas o pequeñas. En el primer concurso público el “monto base” fue fijado en S/.22'742,870.00 (veintidós millones setecientos cuarenta y dos mil ochocientos setenta nuevos soles). En el segundo fue fijado en S/.16'886,734.00 (dieciséis millones ochocientos ochenta y seis mil setecientos treinta y cuatro nuevos soles).

La oferta económica y el puntaje asociado suponen, directamente, que obtendrá más puntos el que realice la oferta más alta, por sobre el monto base establecido por el gobierno. Es decir, una subasta económica, y por tanto un mecanismo antidemocrático como se ha señalado por parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

- c) El acceso estuvo condicionado a instalar y operar un mínimo de 15 estaciones en otras tantas localidades en las zonas 1, 2 y 3, en tanto se priorizó la formación de nuevas cadenas nacionales con base en la capital. Un llamado a concurso para una localidad determinada, o incluso para una región, habría permitido la presentación de más interesados.

Este condicionamiento de las Bases se convierte en un criterio económico indirecto de evaluación, en tanto se precisa contar un importante capital económico inicial para la inversión (propio o a partir de créditos) así como el capital de giro y las garantías

⁵³ Art. 16.2.1.3 de las Bases: El Comité procederá a la evaluación de (...) “*Los Proyectos de Comunicación, teniendo en cuenta que los mismos hayan sido elaborados de acuerdo con la finalidad para la cual se presentan los postores y cumplan con lo dispuesto en el artículo 29º, numeral 4) del Reglamento de la Ley de Radio y Televisión. En tal sentido, el desarrollo del objetivo del Proyecto y el detalle de la programación deberán estar acordes y ser consistentes con la finalidad para la cual se presenta el postor*”.

suficientes para el posterior gasto de producción y mantenimiento varias veces millonario y permanente en los 10 años de duración de la autorización.

- d) Los postores están obligados, además de lo anterior, a presentar una carta fianza de oferta económica *“solidaria, irrevocable, incondicional y de realización automática, sin beneficio de excusión, ni división”* a favor del MTC *“para garantizar el correcto y oportuno cumplimiento las siguientes obligaciones derivadas del Concurso Público”* y ejecutable, de ser necesario, dentro de las 24 horas siguientes a su requerimiento por parte del MTC. En el enfoque mercantil antedicho, esta exigencia es pertinente pero coloca un nuevo obstáculo para el acceso.

La carta fianza se estableció en el 10% del monto base por lo que significó una suma de S/.2'742,870.00 (dos millones setecientos cuarenta y dos mil ochocientos setenta nuevos soles) en el primer concurso y S/. 1'688,673.00 (un millón seiscientos ochenta y ocho mil seiscientos setenta y tres nuevos soles) en el segundo.

Aunque teóricamente todas las personas pueden presentarse al concurso público y no se cuestiona la potestad del Estado de administrar el espectro radioeléctrico, tratándose de un bien público escaso las bases del llamado, los requisitos y los criterios de evaluación para el otorgamiento son inaccesibles para la absoluta mayoría de ellas.⁵⁴ Tan es así, que el primer llamado fue declarado desierto y en el segundo llamado solamente se presentó un postor.

Concentración, diversidad y pluralismo

Es dable destacar que en el primer llamado se apostó a una apertura a nuevos operadores, distintos a los existentes. Según el Decreto Supremo N°017-2010-MTC, expresamente se afirma que era objetivo de política pública del gobierno *“garantizar el cumplimiento del Principio de Libre Competencia⁵⁵ y promover el ingreso de nuevos radiodifusores que presten el servicio de radiodifusión por televisión con tecnología digital y dinamicen la competencia, ofreciendo a la población mayores opciones”*, por lo cual era *“necesario limitar la participación de los titulares de autorizaciones que en virtud de lo dispuesto en el literal a) del numeral 11.1 del artículo 11 del Plan Maestro, accederán a la gestión exclusiva de un canal de radiofrecuencia”*.

Lamentablemente, el diseño del concurso impidió que este objetivo se cumpliera. Las bases del concurso público y los requisitos son tan exigentes que se convierte virtualmente en una subasta económica, lo que supone un procedimiento intrínsecamente antidemocrático que discrimina y excluye a las personas naturales o jurídicas de menores recursos económicos (sean comerciales,

⁵⁴ Es necesario decir que los cuestionamientos a los procedimientos en el otorgamiento de autorizaciones para radiodifusión no se generan a partir de la regulación de la TV digital. Los principios generales que orientan los procesos de otorgamiento están fijados en la Ley de Radio y Televisión y su Reglamento. Numerosos analistas y organizaciones de la Sociedad Civil han reclamado, desde la aprobación de la norma en 2004, que en los concursos públicos hay *“preeminencia de un enfoque basado en la oferta económica o el poder económico del concursante”*, citan Carlos Rivadeneyra y José Perla Anaya en su informe sobre la situación en Perú del libro *“Las mordazas invisibles, nuevas y viejas barreras a la diversidad en la radiodifusión”* de la Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC-ALC), 2009.

⁵⁵ Artículo 1° inciso a) del Título Preliminar de la Ley de Radio y Televisión: *“Principios de acceso a los servicios de radiodifusión (...) Libre competencia.- Los servicios de radiodifusión se prestan en un régimen de libre competencia. Está prohibida cualquier forma directa o indirecta de exclusividad, monopolio o acaparamiento de frecuencias del espectro radioeléctrico, por parte del Estado o de particulares”*.

sociales o educativas, en general con propuestas de alcance local o regional) y supone un aliciente para la concentración de medios en manos de unas pocas personas de gran poder económico.

El resultado práctico de estos procedimientos de otorgamiento de autorizaciones es que sólo pueden acceder a las frecuencias radioeléctricas y contar con un medio de comunicación televisivo quienes tienen más dinero.

Lamentablemente, las bases del segundo concurso fueron modificadas cambiando sustancialmente estas definiciones de principios, poco antes de realizarse las elecciones nacionales. Junto con la “rebaja” del monto base y la fianza, se modificó la normativa para permitir que ciertos titulares de autorizaciones analógicas (los dueños de cadenas nacionales y los titulares de estaciones en VHF) pudieran presentarse.⁵⁶

Los fundamentos presentados para este importante cambio en la política pública suponen un viraje desde el expreso objetivo de lograr el ingreso de “nuevos radiodifusores que dinamicen la competencia” y garantizar el principio de la libre competencia, a un objetivo más vago de “privilegiar” su ingreso, sin perjuicio de que puedan acceder los actuales titulares.

En consonancia con este nuevo objetivo, el nuevo Decreto Supremo dispone que las bases debieran incluir tres condiciones:

“a. Mecanismos para privilegiar la participación de nuevos operadores en el mercado de los servicios de radiodifusión por televisión digital”.

El “mecanismo” para cumplir con esta condición consistió en reducir de 60 a 55% el puntaje que se obtiene por la oferta económica y subir de 40 a 45% el puntaje producto de la evaluación del “sobre N°1”,⁵⁷ pero donde se incluyen igualmente criterios que tienen base económica: cantidad de estaciones a instalar en el territorio 04 y capacidad patrimonial del postor.

El “privilegio” para facilitar la entrada de nuevos operadores apenas consistió en otorgar 5 puntos en 100 posibles en la evaluación del sobre N°1.

*“b. Requisitos que garanticen el cumplimiento de los límites para evitar el acaparamiento del espectro radioeléctrico, a que se refiere el artículo 22 de la Ley N° 28278, Ley de Radio y Televisión”.*⁵⁸

Los requisitos ya estaban establecidos en las Bases anteriores en cumplimiento de la legislación vigente. Las principales denuncias públicas realizadas antes y después del segundo concurso refieren al eventual uso de testaferros por parte del Grupo ATV, mecanismo por el cual evadiría las

⁵⁶ El Decreto Supremo N°018-2010-MTC del 5 de mayo de 2010, que modifica el artículo 3 del Decreto Supremo N° 025-2010-MTC.

⁵⁷ Donde se deben presentar los “requisitos para la calificación de los postores” (art. 13.3.3 Bases).

⁵⁸ Artículo 22.- “(Normas para la titularidad de autorizaciones) La radio y la televisión no pueden ser objeto de exclusividad, monopolio ni acaparamiento, directa ni indirectamente, por parte del Estado ni de particulares. Se considerará acaparamiento para efectos de la presente Ley el que una persona natural o jurídica, sea titular de más del treinta por ciento (30%) de las frecuencias disponibles técnicamente, asignadas o no, en una misma banda de frecuencia dentro de una misma localidad, para la radiodifusión televisiva y veinte por ciento (20%) para la radiodifusión sonora. Para efectos del cómputo del número de frecuencias, se considera como una sola persona jurídica, a dos o más personas jurídicas que tengan como accionista, asociado, director o gerente común a una misma persona natural o pariente de ésta dentro del segundo grado de consanguinidad”.

limitaciones al acaparamiento establecidas en la Ley de Radio y TV. No hubo nuevos requisitos que aborden esta situación.

“c. Obligaciones de expansión del servicio de radiodifusión por televisión digital terrestre, debidamente garantizadas, en las localidades comprendidas en el Territorio 04, para aquellos casos en los que los postores se encuentren en el supuesto establecido en el literal a) del numeral 11.1 del artículo 11 del Plan Maestro para la Implementación de la Televisión Digital Terrestre en el Perú”.

Las Bases elevaron la cantidad de localidades donde el postor estaba obligado a instalar y operar estaciones de televisión. A las 15 exigidas en los territorios 01, 02 y 03, debía comprometerse a ampliar su cadena al menos a 8 localidades del territorio 04. Siendo una buena noticia para un territorio que reúne al 47% de la población del país, el grave inconveniente de esta condición es que eleva la barrera económica a través de una exigencia económica indirecta que antes bajó a través de la reducción del monto base de la oferta económica. Si antes era difícil poder cubrir 15 localidades, instalar y operar estaciones en 23 localidades lo fueron aún más.⁵⁹

CUADRO: PUNTAJES DE EVALUACION SEGUNDO CONCURSO

CRITERIO	PUNTAJE	RAZÓN	OBSERVACIÓN
Por finalidad del servicio	10 puntos	Si es educativa obtiene todos los puntos	Las otras exigencias y requisitos impiden de por sí la presentación de propuestas educativas
Por capacidad financiera	Hasta 20 puntos	Valoración del patrimonio del postor que va desde los 10 puntos siempre que sea mayor a 12 millones de nuevos soles	Nueva exigencia económica que se suma a la oferta, la instalación de las estaciones y la carta fianza
Por implementación del servicio en territorio 04	Hasta 10 puntos	Según cantidad de localidades a incluir	Se amplía la barrera económica mediante exigencias de dinero indirectas
Por ser nuevos operadores	5 puntos	Si es nuevo obtiene todos los puntos	Irrelevante

El resultado obtenido luego de realizado el segundo concurso público fue inevitable: no hubo nuevos titulares interesados y se presentó solamente una propuesta: la formulada por representantes del mexicano-norteamericano Ángel González, apodado “El Fantasma”, dueño del Grupo ATV de Perú y decenas de televisoras en América Latina. Tres de las cadenas nacionales⁶⁰ y cuatro de los principales 10 grupos privados que acumulan más emisoras en todo el país pertenecerían al grupo económico propiedad de González, con cabecera en ATV, así como varias estaciones locales en distintas provincias del país. El grupo sumaría así 163 televisoras en total transmitiendo en analógico, a las que deben sumarse las nuevas 40 estaciones de TV digital que obtuvo en el concurso público de 2011.

Estos datos surgen tanto de la información oficial del propio grupo, así como a partir de diversas fuentes entrevistas e investigaciones periodísticas. A la reciente compra de Perú TV de Arequipa y

⁵⁹ En su propuesta, el Grupo ATV se comprometió a operar en 25 localidades del territorio 4.

⁶⁰ ATV, Global y La Tele.

sus repetidoras (ahora ATV Sur) se sumarían, de acuerdo a esas fuentes⁶¹ las televisoras cuyo titular es Oscar Carretero pero cuya dirección oficial se ubica en la misma sede del Grupo ATV en Lima.

CUADRO: ESTACIONES BAJO CONTROL DE ÁNGEL GONZÁLEZ⁶²

RAZON SOCIAL	ESTACIONES		TOTAL
	VHF	UHF	
EMPRESA RADIODIFUSORA 1160 S.A. (Global)	63	4	67
ANDINA DE RADIODIFUSIÓN S.A.C. (ATV)	44	6	50
TELEVISIÓN NACIONAL PERUANA S.A.C. (ATV Sur)	10	16	26
ALLIANCE S.A.C. (La Tele)	3	6	9
CARRETERO RAZA ÓSCAR GROVER	5	2	7
COMPAÑÍA DE RADIODIFUSIÓN AREQUIPA S.A.C. (ATV Sur)	4	0	4
NUEVA CADENA TDT (canal 31, sin operar actualmente)	0	40	40
TOTALES	129	74	203

Más allá de la propiedad y el control que, se asegura, detenta el mexicano Ángel González sobre tantas estaciones de TV abierta, el propio Grupo ATV anuncia en su cartelería (a los efectos publicitarios como forma de atraer auspiciantes) que su programación se difunde y distribuye a través de una red de 855 emisoras en todo el país.⁶³ En tanto las empresas están a nombre de personas diferentes (“testaferros”, según denuncias públicas) no se estaría violando formalmente el límite al acaparamiento de emisoras establecido en la Ley de Radio y TV.⁶⁴

El aumento de la concentración del sistema de medios televisivos peruano que facilitó el diseño de los concursos públicos (y en especial el resultado del segundo concurso) configura un importante agravante al momento de evaluar la compatibilidad del proceso y las recomendaciones internacionales respecto del deber del Estado peruano de garantizar la diversidad y el pluralismo en el sistema de medios nacional.

Recomendaciones

La TV terrestre (abierta, gratuita) sigue siendo muy importante en Perú. Y lo seguirá siendo por muchos años más, a pesar de todos los avances que vienen de la mano de internet. Por razones demográficas, orográficas, culturales o económicas, en Perú y los demás países de la región latinoamericana la TV seguirá siendo el principal instrumento por el cual la gente se informa y entretiene, opina y escucha opinar y, por tanto, en un elemento fundamental en la formación de la opinión pública y la formación de la ciudadanía.

⁶¹ Por ejemplo, “El Fantasma de la mafia”, publicado en Hildebandt en sus trece, Año 2, N°80, 4 de noviembre de 2011.

⁶² La cifra de estaciones de cada empresa fue suministrada por CONCORTV a través de datos del Registro Nacional de Frecuencias al 27 de enero de 2012.

⁶³ Muchas de ellas TV abiertas municipales o comerciales locales que retransmiten la programación originada en Lima, y también operadores de TV para abonados que incluyen en su grilla de programación por cable a las señales del Grupo ATV.

⁶⁴ Art. 22 Ley N°28.278.

En lugar de oponer internet y televisión, hay muchas posibilidades de realizar un “matrimonio” entre ambas Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), y eso nunca ha sido tan posible como con la digitalización de las señales de televisión terrestre. Las posibilidades de interactividad que permite el estándar ISDB-T y el *middleware* Ginga que se ha incorporado a partir de la innovación brasileña hacen posible esa convergencia.

En este sentido, TV digital e inclusión social son casi sinónimos. O al menos debería serlo. También puede ser más de lo mismo y simplemente un negocio lucrativo. Cada país es soberano para decidirlo pero, si uno lee atento las propuestas y opiniones del gobierno actual es posible comprender que esta opción está en su agenda.

La TV digital puede ser un impulso fenomenal para fomentar la innovación tecnológica, el desarrollo de la industria del software y la industria audiovisual. También para permitir que las familias con menores recursos puedan acceder a internet sin tener que hacer inversiones multimillonarias o, al menos, hasta que la conectividad les llegue a sus hogares y puedan pagarla.

Como factor de inclusión social, entonces, lograr la universalización del servicio de televisión digital terrestre debe convertirse en una política de Estado. Que todos los hogares del país reciban un paquete mínimo de señales abiertas y gratuitas debería ser un compromiso asumido por cualquier gobierno. Teléfonos para todos, internet para todos y también televisión abierta y gratuita para todos.

Esto implica que el Estado debe tomar un papel activo en la búsqueda de concretarla. No es posible dejar todo librado a las fuerzas del mercado si se piensa en llegar incluso a aquellos lugares donde no existen réditos económicos. Tampoco para que el proceso se haga tan rápido como se precisa. Hay demasiadas incertidumbres en los actores privados comerciales (y muchas de ellas con buen sustento) acerca del modelo de negocios, de las ventajas de hacer algo distinto a lo que acostumbran hacer hace años, a ser algo más que repetidoras de las cadenas principales...).

Si se quiere tener una TV de calidad, más diversa, inclusiva, que sea interactiva, pues el Estado deberá tomar decisiones y ejecutar acciones. Como definidor de políticas, como regulador y también como actor, a través de los medios públicos, por ejemplo.

La TV digital puede permitir que Perú reduzca sus brechas digitales (entre ricos y pobres, entre las zonas rurales y las ciudades) o las amplíe. Eso dependerá también de las decisiones políticas y regulatorias que se adopten, y no de la tecnología.

La TV digital no puede ser excluyente. No puede quedar nadie fuera del proceso. Ni los operadores (sean grandes o chicos, comerciales, públicos o educativos) ni las familias, a las cuales debe proveerse de mecanismos idóneos para que puedan tener receptores adecuados para recibir las señales digitales gratuitas de TV abierta.

La transición debería ser, además, rápida y completa. Según los planes actuales las personas que viven en el territorio 04 recién podría estar recibiendo las ventajas de la TV digital en 2024 y no está definido siquiera cuándo sería el apagón analógico. Y allí vive nada menos que el 47% de la población del país. Cuanto más lento, además, más gastos para los operadores, que deben mantener doble gasto de energía y mantenimiento mientras transmiten en analógico y en digital. Cuanto más rápido mejor para el país, mejor para las familias y mejor para los propios operadores.

La TV digital también es una gran oportunidad para democratizar el sistema de medios peruano, dotándolo de mayor diversidad y pluralismo y, por tanto, colocarlo en plena sintonía con las principales recomendaciones internacionales en materia de libertad de expresión

La regulación de la transición de la TV digital en general, y el diseño de los concursos públicos en particular, han reforzado un sistema ya desequilibrado en lugar de ampliar la diversidad y el pluralismo. Por tanto, y tal como está hasta el momento, las políticas públicas implementadas han consolidado la concentración y centralización existente antes de la adopción del estándar ISDB-T, desaprovechando las oportunidades democratizadoras de la TDT.

El gobierno actual debería revisar profundamente los fundamentos y decisiones adoptadas en la materia, a fin de volverlas compatibles con los estándares interamericanos y los compromisos asumidos por él mismo en la campaña electoral. Aún hay tiempo.

POLITICAS PÚBLICAS Y MEDIDAS RECOMENDADAS

Las siguientes recomendaciones, en el marco de lo manifestado en los párrafos anteriores, van dirigidas especialmente a la Presidencia de la República y al Ministerio de Transporte y Comunicaciones:

1. Realización de una revisión y reforma de las normas que regulan la transición hasta el momento. En particular, el Decreto Supremo N°017-2010-MTC y sus modificaciones posteriores, y las bases para el eventual llamado a nuevos concursos públicos.
2. Análisis pormenorizado (territorio por territorio, localidad por localidad), con colaboración y seguimiento de universidades interesadas, de la situación de uso de espectro actual. Con ello se podría tener un mapa real que refleje dónde efectivamente hay recurso limitado y dónde no lo hay. La participación universitaria daría transparencia y legitimidad a los resultados.
3. Relevamiento exhaustivo con todos los operadores actuales de sus expectativas respecto al despliegue de la TV digital, en particular referidos a su modelo de negocios y si ello implica el uso total o parcial de un nuevo canal, o desearían realizar lo que hoy se denomina “transición directa”. Con ello se podría hacer un primer mapa de las necesidades de espectro desde el punto de vista de los operadores.
4. Incorporar una reserva de espectro para el sector comunitario en la TV terrestre. Aunque las organizaciones sociales o indígenas no estén actualmente en condiciones de acceder hoy a dichos canales, la reserva se trata justamente de eso: dejar espacio suficiente para cuando puedan estar preparados para hacerlo.
5. Mantener un esquema flexible de diferentes usos de un canal (exclusivo o compartido), pero bajando las exigencias a compartición a dos titulares de una misma localidad, y, sobre todo, evitando la imposición arbitraria y generalizada para todo el país como hasta ahora, sino aplicándolo caso a caso y en función de la situación concreta de la localidad.
6. Revisar la concepción de destino exclusivo para cadenas nacionales para el caso de los canales 29 y 30 que no fueron adjudicados en los concursos públicos y analizar su nuevo uso para emisoras comunitarias, universitarias y/o comerciales de carácter local o regional.
7. Mantener el sistema de concursos abiertos y públicos como forma de otorgamiento de las autorizaciones, pero no basados en el poderío económico de los solicitantes sino en la propuesta comunicacional y los planes de atención a las necesidades de la comunidad a

servir. Las bases y criterios de evaluación de los interesados deberían adecuarse a este nuevo enfoque.

8. Incorporar la participación ciudadana para aportar el análisis de los postores y sus propuestas y fiscalizar todo el proceso de otorgamiento para dar mayor transparencia y permitir el control ciudadano de la gestión pública, así como colaborar con las autoridades en lograr la mejor decisión al respecto.
9. Abstenerse de facilitar y mucho menos autorizar la concentración de más medios en las mismas empresas o grupos económicos concentrados en los nuevos llamados e impulsar los cambios necesarios en la legislación vigente y efectuar controles efectivos para limitar la concentración, impidiendo y sancionando el uso de testaferros para evadir la ley.
10. Establecer políticas activas para asegurar la transición a los actuales operadores y reducir costos de la transición:
 - a) abriendo o facilitando acceso a líneas de financiamiento con créditos blandos,
 - b) permitiendo y promoviendo regulatoriamente el compartimiento de canales o de infraestructuras en general (co-localización de antenas, etc.),
 - c) ofreciendo desde el Estado la instalación de infraestructura o transmisores (por ejemplo a partir de las inversiones y despliegue del IRTP).
11. Establecer políticas activas para el aumento y mejora en la calidad de producción de contenidos nacionales, regionales y locales a través de medidas que abran pantallas a productores independientes, inversión o *joint ventures* para la instalación de polos de producción de contenidos audiovisuales e interactivos.
12. Elaborar y aprobar reglas de *must carry* aplicables a los servicios de TV para abonados o por suscripción para permitir que señales públicas, comunitarias y otras que puedan tener dificultades económicas o de espectro para ser transmitidas por la TDT puedan ser recibidas por la población a través de los sistemas cerrados de suscripción, tanto por cable, satélite, IP u otros soportes.
13. Complementar el despliegue de antenas terrestres con servicios a través de señales satélites abiertas y gratuitas para acelerar la transición, abaratar la inversión y superar barreras geográficas.
14. Respalda con presupuesto suficiente las inversiones y gastos de funcionamiento de los medios públicos del IRTP, convirtiéndolo en un motor del despliegue de la TDT, diversificando sus señales para llegar a distintos públicos con programaciones temáticas, descentralizando su producción para que no genere contenidos solamente desde Lima y cumpliendo su obligación de hacer llegar la TV digital a todos los peruanos y peruanas.
15. Definir una serie de medidas (fiscales, industriales, crediticias, de subsidio social, etc.) con el fin de garantizar que todos los hogares peruanos puedan tener acceso a decodificadores para recibir las señales de la TDT, en especial los de sectores de menores recursos y que viven en zonas rurales, de frontera o de preferente interés social, tal como se ha hecho en otros países.