

La agonía de una ilusión: cinco años con la Ley de radio y televisión

Rivadeneira Olcese, Carlos

Introducción

Cuando en los primeros días de diciembre de 2001 –al inicio del gobierno del presidente Toledo– se hizo pública la iniciativa gubernamental de modificar la ley de Telecomunicaciones de ese entonces en lo referente a la radiodifusión, muchos comunicadores demócratas pensamos que nuestro país caminaba hacia una verdadera reconstrucción democrática en la cual los medios de comunicación brindarían su aporte.

Hoy a casi cinco años de promulgada la Ley de Radio y Televisión aquella ilusión se apaga poco a poco: los medios masivos no han dado muestras claras de su democratización, las nuevas tecnologías nos deslumbran a la vez que alertan de nuevas exclusiones y la aparición en la escena mediática de nuevos actores sociales sigue siendo marginal.

En momentos en que debemos iniciar la discusión nacional sobre el uso de la Televisión Digital Terrestre y el sinnúmero de nuevas posibilidades tecnológicas para distribución de contenidos, es oportuno reflexionar sobre el marco normativo de radio y televisión y su puesta en práctica.

1. Ley de radio y televisión

La “nueva” legislación señala con precisión inusual las tareas que competen a las autoridades, los operadores y la sociedad civil, esta última representada en el Consejo Consultivo de Radio y Televisión (CONCORTV). Sin embargo, la citada ley no ha creado un organismo autónomo para mejorar la organización y el manejo del sector. El Ministerio de Transportes y Comunicaciones continúa siendo el responsable exclusivo de ello y en los años transcurridos, desde la promulgación de la Ley, no ha demostrado voluntad política ni mayor interés en hacerlo como corresponde, pues no ha asignado los recursos económicos, administrativos, ni humanos necesarios.

Como sector, la radiodifusión en el Perú sufre fuertes presiones de poderes fácticos, el gran peso del poder económico se observa de forma muy clara cuando adquiere importancia decisoria en los concursos públicos en pos de las pocas licencias que quedan disponibles y, por último, algo que completa el panorama antes descrito y facilita su establecimiento es el centralismo en la administración pública de las autorizaciones de radiodifusión.

El artículo I de la norma contiene los Principios de Acceso a los Servicios de Radiodifusión, que son el de libre competencia, libertad de acceso, transparencia, uso eficiente del espectro y neutralidad tecnológica. El artículo II, que se cita a continuación, enumera los Principios para la Prestación de los Servicios de Radiodifusión:

“Artículo II.- Principios para la prestación de los servicios de radiodifusión
La prestación de los servicios de radiodifusión se rige por los siguientes principios:

- a) La defensa de la persona humana y el respeto a su dignidad.
- b) La libertad de expresión, de pensamiento y de opinión.
- c) El respeto al pluralismo informativo, político, religioso, social y cultural.
- d) La defensa del orden jurídico democrático, de los derechos humanos fundamentales y de las libertades consagradas en los tratados internacionales y en la Constitución Política.
- e) La libertad de información veraz e imparcial.
- f) El fomento de la educación, cultura y moral de la Nación.
- g) La protección y formación integral de los niños y adolescentes, así como el respeto de la institución familiar.
- h) La promoción de los valores y la identidad nacional.
- i) La responsabilidad social de los medios de comunicación.
- j) El respeto al Código de Normas Éticas.
- k) El respeto al honor, la buena reputación y la intimidad personal y familiar.
- l) El respeto al derecho de rectificación”.

Los artículos citados y otros de la Ley, solamente en el caso de ser cabalmente aplicados, podrían contribuir a que en el Perú se generara paulatinamente un espacio mediático diferente al que hasta ahora ha dominado el sector, en que los operadores y los ciudadanos puedan intercambiar con mayor solvencia y responsabilidad bienes tales como la información, la opinión, la cultura, la educación, la participación, el entretenimiento.

2. Concursos públicos para las pocas frecuencias disponibles

Una de las novedades que ofrece la Ley de Radio y Televisión se expresa en su artículo 16º, que señala el carácter obligatorio del otorgamiento de las autorizaciones del servicio de radiodifusión por concurso público, siempre y cuando la cantidad de frecuencias o canales disponibles en las bandas sea menor al número de solicitudes presentadas en una determinada localidad.

Asimismo, el artículo 40º del Reglamento de la Ley indica que la Dirección de Gestión del MTC (luego reemplazada por la Dirección General de Autorizaciones en Telecomunicaciones) deberá realizar por lo menos dos concursos públicos al año, teniendo al CONCORTV como veedor en dichos concursos públicos.

Si bien el procedimiento técnico-administrativo de los concursos ha estado –hasta la fecha– bastante bien organizado y estos procesos se han llevado a cabo de forma transparente, tenemos dos grandes observaciones:

- Hasta el 2008 sólo se han llevado a cabo concursos donde se han tomado en cuenta dos modalidades de radiodifusión: comercial y educativa, dejando de lado la comunitaria. Con esto no queremos decir que las autorizaciones, permisos y licencias para operar emisoras comunitarias deben ser otorgadas a partir de concursos como los reseñados, pero no se explica el porqué de la exclusión –en los concursos– de los medios comunitarios.
- La modalidad de evaluación de las propuestas postulantes a las autorizaciones de radiodifusión, convierte a estos concursos en licitaciones ya que la propuesta económica decide al ganador, según lo muestra en detalle la siguiente modalidad de evaluación extraída de las Bases del Concurso [\[1\]](#)



16. DE LA EVALUACIÓN DE LAS PROPUESTAS

Las propuestas contenidas en la Oferta, serán evaluadas de acuerdo a la siguiente tabla:

DENOMINACIÓN	PUNTAJE	PORCENTAJE (%)
Requisitos para la calificación del postor (Sobres N° 1 y 2)	45	45%
Propuesta económica	55	55%
TOTAL	100	100%

Como se observa, por más que se tomen en cuenta la antigüedad de la solicitud, la propuesta de comunicaciones y el proyecto técnico, entre otros requisitos, y se obtenga puntaje máximo, será la oferta económica la que logre definir el ganador del concurso y quien logre el derecho de la autorización, este procedimiento es harto discriminatorio al dejar sin posibilidades a la población y sectores con menos recursos económicos.

3. ¿Aplicando la normativa?

3.1 Débil puesta en vigor de la normativa

Es sabido que la norma legal cobra su verdadera dimensión en su aplicación cotidiana. Para analizar la realidad de la regulación y de las prácticas administrativas en el campo de la radiodifusión, se ha recurrido a diversas fuentes de información, todas las cuales corresponden a la década actual. De la contrastación de las diferentes fuentes y teniendo como antecedente el análisis del marco legal observamos en la radiodifusión peruana ciertas características vinculadas por causa o efecto que trataremos de explicar teniendo como reto el complejo panorama que configuran sus relaciones.

Para José Távara Martín^[2] “existe un margen de intervención discrecional en referencia al *enforcement*, es decir la puesta en vigor de la norma, y esto es poco transparente, depende más de una decisión política, o sea ¿quién decide las campañas para detectar la ubicación y cerrar radios informales?, o ¿quién decide flexibilizar el pago de las deudas de algunas radiodifusoras y no de otras? Esto depende del Ministerio y en general las administraciones en el Ministerio de Transportes y Comunicaciones han sido poco transparentes. Esta amplia discrecionalidad se presta para que el poder político pueda comprar voluntades de los medios de comunicación”^[3].

Consideramos indispensable esta declaración del ex viceministro de Comunicación ya que vincula las principales características problemáticas de la aplicación de la normativa en radiodifusión en Perú, de un lado, y de manera inicial está la falta de puesta en vigor de la normatividad, es decir algunos artículos se cumplen, pero otros no. La normatividad presenta ciertos vacíos generando una aplicación discrecional, que depende del MTC, pero esta discrecionalidad puede resultar abusiva y discriminatoria, lo que representa una deformación de la misma. Por último la discrecionalidad crece en espacios de gestión pública muy poco transparentes y con normatividad aún menos conocida.

a) Escasa decisión para facilitar el cumplimiento de los “Principios para la prestación de los servicios de radiodifusión”.- El Ministerio ha señalado que debe ser satisfactoria la presentación de los proyectos de comunicación y de los códigos de ética por los radiodifusores, pero no ha preparado documentos ni ha llevado a cabo acciones para explicar las características, importancia y resultados que se buscan con la exigencia de presentación de tales documentos, lo que además

constituye una absoluta novedad legislativa en el país. Además el Ministerio no hace cumplir la legislación, pues a la fecha solo el 30% de los radiodifusores ha presentado su Código de Ética, lo cual según la Ley constituye falta leve (Art. 75, Inciso E).

b) Deficiencias en el desarrollo de las responsabilidades que competen al MTC.- Por ejemplo en relación a los procedimientos y normas de publicidad que tienen que ver con la vigencia real del principio de transparencia. En concreto, sobre el punto relativo a las audiencias públicas descentralizadas, recién en marzo de 2008 se llevó a cabo la primera, en la ciudad de Iquitos, capital del departamento de Loreto, en la selva peruana. Pero, la Ley ordena que se convoque dos audiencias públicas descentralizadas cada año y ninguna se realizó durante los años 2005, 2006 y 2007, cuando ya estaba plenamente vigente y reglamentada la Ley.

c) Irrestricada Libertad de Expresión, libertinaje o falta de voluntad para sancionar.- El sistema de control establecido para detectar las infracciones de las normas relativas al horario familiar y de protección al menor es una tarea de responsabilidad de la Dirección General de Control y Supervisión de Comunicaciones del MTC. Sin embargo, actualmente el Ministerio no puede iniciar de oficio un procedimiento sancionador en el caso de incumplimiento de las normas relativas al horario familiar y de protección al menor, sin que se haya agotado previamente el procedimiento de queja ante los mismos radiodifusores y éste no está delimitado.

3.2 Discrecionalidad

La discrecionalidad en la aplicación de la normativa referente a la radiodifusión en Perú se observó de forma clara cuando en las postrimerías del gobierno del ex presidente Alejandro Toledo, se arrepiñó públicamente por no haber intervenido con decisión y firmeza a los grandes medios de radio y televisión de carácter comercial cuando inició su gobierno (en 2001) ya que en ese momento pocos cumplían con todos los requisitos y especificaciones técnicas, jurídicas, legales y tributarias para continuar detentando sus licencias de funcionamiento. Autocrítica tardía pero importante ya que es un presidente quien asume dicho error en un tema que otros, en su lugar, han guardado en el más profundo silencio.

El peso de la voluntad política para aplicar la norma también se ha observado cuando en 2007 (abril y setiembre) ante protestas populares, en Chimbote (Ancash) y Pisco (Ica) respectivamente, y el 5 de junio último en Bagua, el actual gobierno aplicó la normatividad vigente de forma parcializada y mediante una interpretación muy discutida, es decir cerró dichas emisoras de radio cuando los contenidos de estos medios le resultaron incómodos por su enfoque político: no antes.

La discrecionalidad también se observa cuando por el vacío de la norma no se fija un plazo para la actualización del Plan Nacional de Atribución de Frecuencias (PNAF), el mismo que -según establece el artículo 12 de la Ley de Radio y Televisión- debe estar publicado en la página web institucional con “la relación completa de las autorizaciones de los servicios de radiodifusión vigentes, con su plazo de expiración”. Ello se cumple parcialmente, en la web del MTC aparece la lista total de autorizaciones vigentes en radiodifusión sonora y por televisión, pero no se informa sobre su vigencia.

Tan importante como lo antes expuesto resulta el artículo 8 del Reglamento de la Ley de Radio y TV en el cual se asigna a la Dirección de Gestión^[4] -como ente técnico- la administración y actualización del Registro Nacional de Frecuencias y la aprobación de los Planes de Asignación de Frecuencias, supeditada al viceministerio de Comunicaciones, que lo aprueba mediante Resolución.

Lo que no dice la norma es cada cuanto tiempo se deberá actualizar dicho PNAF ni mediante qué modalidad. En la práctica, la actualización del PNAF depende de la voluntad del viceministerio de Comunicaciones y afecta a radiodifusores de localidades rurales o urbano marginales cuyos trámites de solicitud de licencia, en muchos casos, no son aceptados porque sus localidades no cuentan con los estudios de Canalización y Atribución de Frecuencias, información comprendida en el PNAF, y porque sin acceso (lobby) al viceministerio es muy difícil lograrlo.

Por último, un ejemplo que representa la amplia discrecionalidad en el país es un proyecto del mismo Ministerio de Transportes y Comunicaciones, nos referimos al Conglomerado de Proyectos de Apoyo a la Comunicación Comunal, conocido como CPACC. Este proyecto vigente desde 1994 –en ese entonces llamado PACC– ha instalado y puesto en funcionamiento más de un millar de emisoras re-transmisoras de radio y TV sin ni siquiera contar con los estudios técnicos del PNAF y por ende no tener permiso, algo por lo menos paradójico, cuando el MTC debe defender la legalidad pero ejecuta un proyecto que instaló radiodifusoras fuera del marco legal durante más de una década. Sin embargo el MTC luego de recibir fuertes presiones periodísticas, mediante el Decreto Supremo 002-2008-MTC modificó el artículo 51 del Reglamento de la Ley de Radio y Televisión señalando que dichas emisoras –del CPACC– recibirán sus autorizaciones de oficio de parte de la Dirección General de Autorizaciones y una serie de beneficios antes citados.

3.3 Falta transparencia en la renovación de autorizaciones

Una de los temas más controversiales es la renovación de las autorizaciones de los servicios de radiodifusión que, según los funcionarios del Dirección General de Autorizaciones en Telecomunicaciones del MTC, es un trámite ordinario y convencional que se realiza sin mayor dificultad cuando el radiodifusor ha cumplido con todos los requisitos ordenados por la ley, lo que para algunos se resume en una suerte de *licencias hereditarias* que dejan con pocas posibilidades a nuevos radiodifusores para que ingresen al mercado, es decir un bien público que ha corrido la suerte de privatizarse en pocas manos y ciertas familias.

Para varios analistas ese es el problema que genera la renovación que en la práctica resulta automática, es decir cuando se otorga al cumplirse los requisitos formales, cuestión que, para el ex viceministro Távara debe cambiar “haciendo que la renovación no sea automática, y que cada cierto tiempo el Estado tenga la opción de reasignar las frecuencias a otros operadores que tienen una mejor oferta, lo que hay que trabajar es cómo evitar que eso genere desincentivos a la inversión”. Ante una propuesta como ésta, Daniel Linares Bazán^[5] en numerosas ocasiones ha defendido la tesis empresarial de mantener la regla de renovación automática de las licencias “porque los niveles de inversión son tremendos, debiendo el Ministerio verificar solamente si el titular ha cumplido los requisitos establecidos”, sustento al que el ex viceministro Távara refuta: “no es que los tenedores de las licencias pierdan su inversión, sino que los equipos puedan ser comprados por los nuevos radiodifusores, no se puede hacer cada dos años, pero cada 10 años sí es posible y no salen y entran todos, sino renovación por tercios por ejemplo. Pero para que esto funcione se requiere montar un órgano con cierta autonomía, por ejemplo, los británicos han fusionado el [ente] regulador de radiodifusión con el de la telefonía, y eso significa quitarle ese espacio al Ejecutivo, en una institución autónoma.” Lo que señala Távara muestra la necesidad de modificar el diseño institucional.

3.4 Discriminación

La discrecionalidad en la aplicación e interpretación del marco normativo se hace evidente en el acomodo político de los gobiernos de turno y, de otro lado, también en la misma administración pública, ésta es quizá la esfera menos translúcida, hay sólo indicios y sospechas. Pero los indicios existen y algunos testimonios también, como el que presenta Martín Piaggio Farfán, quien fue funcionario del MTC por más de once años y que ha puesto a disposición pública una “Crónica del Control del Espectro en el Perú de 1997 a 1999”^[6], documento muy valioso que relata de manera testimonial las diversas formas de discrecionalidad, arbitrariedad y corrupción dentro de la administración pública en el MTC y de presión política que sufren los funcionarios del MTC, lo que ocasiona serios procesos de discriminación donde las pequeñas, medianas y microempresas de radiodifusión son perjudicadas por el simple hecho de ser empresas de escasos recursos, no ser de Lima o ser emprendimientos comunicacionales de sectores pobres o marginales (rurales).

3.5 El poder económico

Hablar de la presión del poder económico en la administración pública resulta ser algo comúnmente aceptado tal como debería ser punible cuando se cae en actos de corrupción como los señalados en el subtítulo anterior. En este acápite nos referiremos a la definición de prácticas que privilegian el poder económico para facilitar su acceso a la radiodifusión, cuestión que se opone al concepto de Libertad de Acceso (inciso b) del Artículo 1 de la Ley de Radio y Televisión, el mismo que a la letra dice:

“**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.”

3.5.a ¿Concursos o subastas?: la pugna por las pocas frecuencias disponibles

A partir de 1997, pero con mayor énfasis a partir de 2002, se realizan concursos públicos para el ‘Otorgamiento de Autorizaciones del Servicio de Radiodifusión’ a nivel nacional. Si bien esta modalidad para acceder a una autorización de radio o televisión pretende ordenar y transparentar la forma como los radiodifusores logran serlo, es muy criticada porque se privilegia un enfoque basado en la oferta económica, o el poder económico del concursante. Esto se debe a que el 55% del puntaje lo obtiene la mejor oferta económica^[7] y sólo el 45%, otros rubros como antigüedad de la solicitud, ubicación en la localidad donde el servicio de radiodifusión es puesto en concurso, modalidad educativa, etcétera.

A pesar de esta evidencia, Patricia Chirinos, abogada de la Dirección General de Autorizaciones en Telecomunicaciones sostiene que la oferta económica no es definitoria y afirma que ha habido casos en que radiodifusores educativos han ganado a las empresas comerciales, es decir tienen que hacer una buena propuesta comunicacional y también una buena -quizá no la mejor- oferta económica”. Esta es una de las situaciones que alienta la informalidad.

4. Conclusiones y propuestas

a. En primer lugar es evidente que la actual Ley de radio y televisión merece una profunda revisión, modificación en algunos aspectos y completarla en otros. Como, por ejemplo, en la formalización, como sabemos en nuestro país existen sobre todo estaciones de radio que operan sin permiso, 'piratas', sin embargo existen diversos tipos de emisoras sin licencia, será menester del MTC definir las y elaborar un plan de formalización.

b. La forma de modificar la actual Ley de radio y televisión deberá ser a partir de un gran debate nacional, descentralizado y amplio, es decir con la participación multi actoral (multi stakeholders) para democratizar la normatividad y hacer eficiente su puesta en práctica. Sólo una ley que haya sido informada a carta cabal a lo largo, ancho y diverso de nuestro país funcionará para todos los ciudadanos.

c. Reflexionar sobre la normatividad, las tecnologías y el acceso a ellas en momentos que se habla de migración digital, para hacer del escenario digital una posibilidad de democracia y convivencia armónica. Es decir que antes de pensar en la implementación tecnológica será necesario reflexionar sobre el modelo de sistema de medios que tenemos en el país, la propuesta será que éste sea más plural, abierto y libre. En ese sentido tendrá que elaborarse políticas y marcos normativos que guíen a la tecnología a lograr esos fines.

d. Exigir a los próximos candidatos a la presidencia de la República que coloquen este tema en su agenda y planes de gobierno y den a conocer de forma clara la posición de cada uno de ellos sobre la gestión de los medios de comunicación, con especial énfasis en la radiodifusión estatal, sobre la que creemos será más democrática si es pública (en tanto de la sociedad) y no estatal, que en muchos casos como en el actual se convierte en gubernamental.

e. Formar a comunicadores con una alta responsabilidad ética y moral (académica, política y cultural) sobre su praxis mediática. Este será el compromiso de las universidades del país. Sin la formación reflexiva de los estudiantes universitarios será difícil cambiar la ley de radio y televisión y lograr prácticas ejemplares en los medios de comunicación masiva.